

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES IMPÔTS LOCAUX ENTRE MÉNAGES ET ENTREPRISES ET DE LA (DÉ)TERRITORIALISATION DE L'IMPÔT

Communication à la commission
des finances de l'Assemblée nationale

Janvier 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I UNE RÉDUCTION DE GRANDE AMPLEUR DES IMPÔTS LOCAUX ENTRE 2018 ET 2023.....	19
I - LA SUPPRESSION D'IMPÔTS LOCAUX CRITIQUÉS MAIS DÉTERMINANTS POUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	19
A - La suppression pour l'essentiel de la taxe d'habitation.....	20
B - Une réduction des impôts sur la production portant principalement sur les impôts locaux	27
II - DES GAINS FINANCIERS POUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES, UN IMPACT PLUS INCERTAIN SUR L'ÉCONOMIE	36
A - Une charge fiscale locale en forte baisse et répartie de manière stable entre les ménages et les entreprises	36
B - Un gain de niveau de vie inégalement réparti entre les ménages	41
C - Une contribution importante à l'amélioration de la rentabilité des entreprises	46
III - UN COÛT MASSIF DES RÉFORMES DES IMPÔTS LOCAUX POUR LES FINANCES PUBLIQUES	54
A - Une compensation des réformes par des recettes de l'État plutôt favorable aux collectivités	54
B - Un impact majeur des réformes de la fiscalité locale sur les déficits publics	65
CHAPITRE II UNE FISCALITÉ LOCALE BOULEVERSEE PAR LES RÉFORMES.....	71
I - UNE MOINDRE MAÎTRISE DE LEURS RECETTES PAR LES COLLECTIVITÉS	71
A - La déterritorialisation des recettes des collectivités.....	71
B - De moindres leviers fiscaux à la main des collectivités	86
C - L'utilisation par les collectivités des leviers fiscaux qu'elles ont conservés.....	94
D - Une forte progression de la charge des impôts directs	102
II - L'AFFAIBLISSEMENT DU LIEN FISCAL ENTRE LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES ET LES COLLECTIVITÉS POURVOYEUSES DE SERVICES PUBLICS	106
A - La contribution par l'impôt des ménages et des entreprises au financement des services publics locaux dont ils bénéficient	106
B - Une moindre incitation au développement des activités économiques	114
C - Une moindre incitation à construire des logements	118
III - DES BASES FISCALES LOCALES À MODERNISER, UNE RÉPARTITION DES RECETTES FISCALES NATIONALES À RENDRE PLUS ÉQUITABLE.....	123
A - Une fiscalité foncière toujours inadaptée aux réalités économiques.....	124
B - Des recettes de compensation qui figent des inégalités passées et en engendrent de nouvelles entre collectivités	130
LISTE DES ABRÉVIATIONS	147
ANNEXES	149

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance institutionnelle** des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

**

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par une lettre du 20 septembre 2023, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur « l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et l'évolution de la (dé)territorialisation de l'impôt ».

Dans une lettre du 9 février 2024, le Premier président a accepté cette demande et s'est engagé à remettre ce rapport, confié à la formation interjuridictions compétente pour les finances publiques locales, pour novembre 2024 (voir annexe n° 1).

**

Conformément à la correspondance précitée du Premier président, l'enquête a couvert les principaux thèmes suivants : la situation des ménages et entreprises contribuables locaux avant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la réduction de moitié de la valeur des bases des locaux industriels soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises ; les effets de ces réformes sur la situation des quatre parties prenantes de la fiscalité directe locale : les ménages, les entreprises, les collectivités territoriales et leurs groupements et l'État ; le degré de territorialisation des recettes et des marges de manœuvre des collectivités.

Pour réaliser cette enquête, la formation interjuridictions s'est en premier lieu appuyée sur de précédents travaux réalisés par la Cour sur les scénarios de financement des collectivités territoriales (communication adressée à la commission des finances du Sénat en octobre 2022), les finances publiques locales, les taxes foncières, la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE). Elle s'est aussi appuyée sur les rapports de synthèse et les rapports particuliers associés du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), institution rattachée à la Cour, relatifs à la fiscalité locale (2010), à la fiscalité locale et les entreprises (2014), à la fiscalité locale dans la perspective du « Zéro artificialisation nette » (2022) et à la fiscalité du logement (2023).

Les présidents et présidentes des principales associations d'élus (Association des maires de France, Départements de France, Régions de France, Intercommunalités de France, France Urbaine, Villes de France) ont été informés de la préparation de ce rapport.

Des entretiens ont été organisés avec l'ensemble des associations d'élus précitées, ainsi qu'avec les administrations centrales concernées, à l'exception de la DGE, et des associations d'élus.

Les principales organisations représentant les entreprises ont par ailleurs été rencontrées (le Mouvement des entreprises de France - MEDEF, la confédération des petites et moyennes entreprises - CPME et l'Association française des entreprises privées - Afep).

Plusieurs questionnaires ont été adressées à l'Insee, à la direction générale des finances publiques, à la direction générale du Trésor, à la direction générale des collectivités locales, à la direction du budget, ainsi qu'à la direction de la législation fiscale, et leurs réponses exploitées.

Après avoir été délibéré par la formation interjuridictions, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 30 octobre 2024, à la directrice générale des collectivités locales, au directeur général des finances publiques, au directeur général du Trésor, au directeur général de l'Insee, à la directrice du budget, au président du comité des finances locales ainsi qu'aux président-e-s de six associations d'élus (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, Départements de France, Régions de France, Intercommunalités de France, France urbaine et Villes de France).

**

Le rapport définitif a été délibéré le 10 décembre 2024, par la formation interjuridictions relative aux finances publiques locales présidée par M. Charpy, et, en tant que rapporteurs, MM. Viola, conseiller maître, M. Lion, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Derouault-Landriau, conseillère référendaire en service extraordinaire.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 17 décembre 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, Mme Bonnafox, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

À la demande de la commission des finances nationales de l'Assemblée nationale, la Cour a dressé le bilan des réformes récentes des impôts locaux et de leurs conséquences pour leurs parties prenantes : les contribuables locaux, principalement constitués par des ménages et par des entreprises, les collectivités territoriales et leurs groupements et l'État.

Une réduction de grande ampleur des impôts locaux sur les ménages et les entreprises

Trois réformes d'ampleur des impôts locaux ont été mises en œuvre entre 2018 et 2023 : la suppression par étapes de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; la suppression des trois-quarts de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, suivie de nouvelles baisses à partir de 2024 ; la réduction de moitié en 2021 des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales marque une rupture dans le paysage fiscal local : elle était l'héritière de la contribution mobilière créée à la Révolution française. Il en va aussi de la disparition des recettes des collectivités de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, l'un des trois impôts ayant remplacé en 2010 la taxe professionnelle, qui avait elle-même remplacé en 1976 la patente créée en 1791.

La taxe d'habitation n'a cependant pas complètement disparu des recettes des communes et des intercommunalités à laquelle elle est affectée : subsiste en effet la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à la résidence principale et la taxe d'habitation sur les logements vacants.

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises n'a pas non plus disparu. Elle a été retirée des recettes des régions en 2021 et de celles des départements, des intercommunalités et de certaines communes en 2023. Son produit résiduel a été réaffecté à l'État en 2023 (4 Md€ prévus pour l'année 2024, soit 27 % du produit de 2020).

Les réformes de la fiscalité locale ont été dictées par des objectifs extérieurs à la situation des collectivités : donner du pouvoir d'achat aux ménages ; améliorer la compétitivité des entreprises, notamment industrielles, en réduisant les impôts sur les facteurs de production.

Un coût considérable pour les finances publiques

Des pertes de recettes compensées aux collectivités

Les pertes de recettes fiscales pour les collectivités ont été compensées par la réaffectation de recettes de TVA pour la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et par un prélèvement sur les recettes de l'État pour la réduction de moitié des bases des locaux industriels.

Malgré différents dispositifs visant à atténuer la charge pour l'État, les pertes de recettes ont été compensées aux collectivités à un niveau plutôt favorable pour ces dernières.

Le dynamisme des recettes de TVA a fait bénéficier les collectivités d'un effet financier favorable en 2021 et en 2022. Cet effet s'est réduit en 2023 en raison d'une progression ralentie des recettes de TVA. Il est appelé à se réduire encore en 2024 et en 2025. Passé ces évolutions conjoncturelles, les collectivités pourraient cependant bénéficier d'un gain durable : les recettes de TVA intègrent de manière instantanée les effets de l'inflation et de l'évolution en volume, généralement positive, de la consommation ; en revanche, les bases des anciens impôts locaux intégraient les effets « prix » et « volume » avec une année de décalage.

Des compensations financées par l'endettement

Les réformes de la fiscalité locale, auxquelles s'ajoute la suppression de la contribution à l'audiovisuel public en 2023, dont le recouvrement était adossé à celui de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ont occasionné des pertes considérables de recettes pour l'État. Selon l'estimation de la Cour, le montant total des pertes de recettes pour l'État s'est élevé à 38,5 Md€ en 2023, par comparaison à 2017.

Ces pertes de recettes de l'État n'ont pas été compensées par des économies sur les dépenses publiques et ont donc été financées par l'emprunt. Elles ont un effet majeur sur les déficits publics. Ainsi, elles représentent 25 % du montant du besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble pour 2023 (dont le montant a atteint près de 155 Md€). Avant prise en compte de leurs effets favorables éventuels sur le niveau de l'activité économique, et donc sur les recettes publiques, elles représentent la moitié de la hausse du besoin de financement des administrations publiques intervenue entre 2017 et 2023.

Des gains financiers pour les ménages et les entreprises, des impacts plus incertains sur l'économie

Par rapport à l'impôt qu'ils auraient dû acquitter à législation inchangée, les ménages ont bénéficié en 2023 de près de 19 Md€ de baisses d'impôts au titre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les entreprises d'au moins 19 Md€ au titre de la réduction des impôts locaux sur la production, dont au moins 15 Md€ au titre de la CVAE et 4,3 Md€ pour la réduction des bases des locaux industriels.

En 2023, selon l'estimation de la Cour, les ménages et les entreprises ont acquitté 99,8 Md€ d'impôts locaux, soit 3,5 % du PIB contre 115,4 Md€, soit 5 % du PIB en 2017. Ménages et entreprises ont assumé respectivement 56 % et 44 % de cette charge. À périmètre constant des impôts affectés aux collectivités, ils contribuent à la même hauteur au financement de leurs dépenses qu'en 2017.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a accru de 1,1 % en moyenne le montant global du revenu disponible des ménages. Cette mesure a eu des effets anti-redistributifs. Il y a deux raisons à cela. Une grande partie des ménages étaient exonérés de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour des motifs sociaux ou bénéficiaient d'une réduction de son montant en fonction de leur revenu imposable et n'ont donc pas ou que peu bénéficié de sa suppression. En outre, la taille et la qualité du logement sont pour partie liées au revenu. L'effet anti-redistributif de la suppression de la taxe d'habitation a tout particulièrement résulté de sa suppression entre 2021 et 2023 pour les 20 % de foyers fiscaux ayant le revenu le plus élevé.

Les effets de la suppression de la taxe d'habitation sur la consommation des ménages sont incertains, ne serait-ce qu'en raison des perturbations économiques intervenues au cours de la période (crise « covid », choc d'inflation) et de la moindre propension à consommer des ménages dotés de revenus élevés.

La suppression des trois-quarts de la CVAE entre 2021 et 2023 et la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis aux impôts en 2021 ont réduit le poids des impôts sur les facteurs de production et contribué à améliorer la rentabilité des entreprises. Le gain pour les entreprises peut être estimé en moyenne à 2,4 % de leur excédent brut d'exploitation de l'année 2023. Conformément à la répartition des impôts entre les secteurs d'activité comme à la nature des mesures mises en œuvre, il bénéficie notamment aux entreprises industrielles.

Après un probable effet conjoncturel favorable en 2021, au sortir de la crise sanitaire, les effets des réformes de la fiscalité locale sur l'évolution de l'investissement restent cependant difficiles à apprécier, faute d'un recul suffisant. Ils ne pourront être appréciés qu'à terme et seront difficiles à isoler d'autres déterminants. Les impôts locaux ne sont ni les seuls, ni les plus lourds prélèvements publics sur les facteurs de production ; les cotisations et contributions sociales ont un poids bien plus élevé. En outre, les entreprises prennent en compte d'autres considérations que les seuls prélèvements publics quand elles décident ou non d'investir.

Enfin, la suppression de la CVAE s'étale sur un nombre d'années qui s'allonge. Ainsi, la loi de finances pour 2024 a reporté de 2024 à 2027 l'échéance de sa suppression. Le projet de loi de finances pour 2025 déposé le 10 octobre à l'Assemblée nationale prévoyait d'étaler à nouveau la suppression de la taxe jusqu'en 2030. Le report de l'échéance de la suppression de la CVAE par rapport à celle initialement prévue crée une incertitude quant à son effectivité, alors que cet impôt pèse désormais de manière réduite sur les coûts de production des entreprises (en 2024, son taux est compris entre 0,094 % et 0,28 % de la valeur ajoutée fiscale, à comparer à une fourchette de 0,5 % à 1,5 % avant 2021).

Une déterritorialisation des recettes fiscales des collectivités qui amoindrit les incidences positives des impôts locaux

Les impôts dont les bases sont situées sur le territoire des collectivités concernées ont fortement diminué. Ils représentent toujours une part majoritaire des produits de fonctionnement du « bloc communal » (54 % en 2023), mais minoritaire pour les départements (20,1 %) et les régions (12,1 %).

La chute des recettes fiscales territorialisées concerne en effet surtout les régions (disparition des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), les départements (perte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et, en faveur des communes, de la taxe foncière sur les propriétés bâties). Elle est moindre pour les intercommunalités (perte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). Elle est faible pour les communes, pour lesquelles les pertes de recettes de taxe d'habitation ont été compensées par la réaffectation des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties des départements, le solde, d'un montant croissant, étant pris en charge par l'État.

La baisse des recettes d'impôts locaux territorialisés affaiblit les qualités de l'impôt local.

Tout d'abord, une partie des habitants des communes, ceux qui louent leur logement et acquittaient la taxe d'habitation sur les résidences principales, ne contribuent plus à la

couverture de leurs charges. Cette rupture du lien contributif concerne avant tout les communes urbaines, de taille intermédiaire ou importante, qui comptent une majorité de locataires. Dans une grande majorité de communes, notamment rurales, ayant une part minoritaire de locataires, la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les propriétaires maintient un lien contributif étroit de la plupart des habitants avec leur commune de résidence.

Ensuite, le rendement fiscal pour les communes de la construction de nouveaux logements se réduit désormais à la taxe foncière sur les propriétés bâties (au lieu de la somme de la taxe foncière et de la taxe d'habitation sur les résidences principales), ce qui pourrait les inciter à moins accueillir de nouveaux habitants, dont elles supporteront les charges induites avec de moindres retombées fiscales.

Enfin, les communes pourraient être moins incitées à accueillir de nouvelles entreprises ou des extensions d'entreprises existantes en raison là encore de moindres retombées fiscales (la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises comme auparavant, mais plus la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises). À cet égard, la répartition de la dynamique positive de la fraction de TVA affectée aux intercommunalités en fonction des immobilisations et des effectifs de salariés paraît avoir un faible effet incitatif, ne serait-ce qu'en raison de la faiblesse de son montant (148 M€ en 2023).

À travers notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises, les entreprises continuent à contribuer à la couverture des charges des communes et des intercommunalités. En revanche, elles ne contribuent plus au financement des régions, alors qu'elles bénéficient de l'exercice par celles-ci de leurs compétences dans le domaine économique. Elles ne contribuent plus non plus au financement d'infrastructures de transport relevant des compétences des régions (rail) et des départements (routes), alors qu'elles bénéficient d'externalités positives à ce titre.

Un pouvoir fiscal encore activement exercé par les communes et les intercommunalités, faible pour les régions et inexistant pour les départements

Les réformes fiscales n'ont rien changé au pouvoir fiscal des régions. En effet, la loi fixe le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée, sans possibilité de modulation au niveau régional. Comme avant les réformes, les régions n'ont de pouvoirs de décision que sur la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles et sur une fraction de l'accise sur l'énergie ; elles les épuisent à mesure qu'elles portent les tarifs fiscaux de plus en plus près des plafonds légaux.

Les réformes fiscales ont réduit le périmètre des impôts sur lequel les communes et les intercommunalités exercent leurs pouvoirs de taux. Cependant, elles conservent une gamme étendue d'impôts fonciers obligatoires dont elles fixent le taux (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, cotisation foncière des entreprises) et d'impôts facultatifs qu'elles peuvent instaurer (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement mobilité, taxe de séjour et taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations pour les plus importants). La taxe foncière sur les propriétés bâties est le principal point d'appui du pouvoir fiscal du « bloc communal » (42,9 Md€ de recettes, dont 40,2 Md€ pour les communes en 2023).

La véritable rupture du pouvoir fiscal local concerne les départements. Les départements fixaient le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (qui représentait 21,8 % de leurs

recettes réelles de fonctionnement en 2020). À la suite de sa réaffectation aux communes, ils ne fixent plus de taux d'imposition que pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les transactions immobilières et sur quelques autres recettes accessoires. Or, à l'exception de trois d'entre eux, tous les départements ont porté le taux des DMTO à son plafond légal (de 4,5 %). Ils ne sont ainsi plus en mesure de mobiliser des recettes supplémentaires par l'impôt.

Les communes et les intercommunalités exercent pleinement leur pouvoir fiscal, plus souvent en augmentant les taux d'imposition qu'en les réduisant. De ce fait, les taux moyens d'imposition augmentent d'année en année. C'est notamment le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui pèse sur les ménages et les entreprises, et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, dont le montant peut, de surcroît, être majoré par un nombre croissant de communes. C'est aussi le cas du versement mobilité, impôt de production à la charge des entreprises.

Selon l'estimation de la Cour, les hausses de taux, créations d'impôts facultatifs et majorations d'impôts décidées par les collectivités ont accru de 2,9 Md€ la charge fiscale des contribuables locaux entre 2017 et 2023, hors incidence de transferts de compétences de l'État. Sans être directement imputable aux réformes fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2023, ni marquer d'accélération par rapport à la période antérieure à celles-ci, ce mouvement continu a réduit les gains financiers procurés aux ménages et aux entreprises par les réformes nationales.

Une fiscalité foncière toujours inadaptée aux réalités économiques

Les taxes foncières, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la cotisation foncière des entreprises ont un rôle essentiel dans le financement des communes et des intercommunalités. En effet, elles sont la principale source du lien contributif des ménages et des entreprises avec les collectivités territoriales. En outre, l'évolution physique des bases d'imposition et les mécanismes d'indexation des bases d'imposition sur l'inflation (locaux d'habitation et locaux industriels) ou d'actualisation en fonction de références de marché (locaux professionnels non industriels) leur procurent des recettes dynamiques.

Toutefois, les bases des impôts directs locaux (« valeurs locatives cadastrales »), qui sont censées représenter le loyer que pourraient en retirer leurs propriétaires sont obsolètes, illisibles pour les contribuables et porteuses d'inégalités de traitement entre ces derniers.

S'agissant des locaux d'habitation, les valeurs locatives cadastrales n'ont plus été révisées depuis 1970. Après plusieurs tentatives infructueuses, elles le seraient finalement en 2029.

Les valeurs des locaux professionnels non industriels ont été révisées en 2017, mais en fonction d'éléments de situation du marché locatif datant de 2011, soit six ans plus tôt. L'intégration aux bases d'imposition des résultats de la révision sexennale, fondée sur des éléments du marché locatif datant de 2021, a été repoussée une première fois à 2023, puis à 2025 et en dernier lieu à 2026, soit cinq ans plus tard.

Faute de références pertinentes du marché locatif, les valeurs des locaux industriels restent fondées sur les valeurs brutes au bilan. Ne tenant pas compte des amortissements, elles sont surévaluées par rapport à leur valeur d'usage pour les entreprises. C'est d'autant plus le cas qu'elles sont indexées chaque année sur l'inflation constatée, comme les locaux d'habitation. Dans ce contexte, la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises a visé à

prévenir un excès global de valorisation des bases par rapport à leur valeur d'usage pour les entreprises. Toutefois, le gain forfaitaire ainsi accordé aux entreprises industrielles se réduit, année après année, sous l'effet de l'indexation des bases d'imposition sur l'inflation constatée et des hausses d'imposition décidées par les collectivités.

Faute pour les bases des impôts d'être valorisées en fonction de données contemporaines, les taux votés par les collectivités ne traduisent pas la réalité de la pression fiscale locale, mais correspondent à un simple rapport arithmétique entre la recette attendue des impôts et les bases de ces derniers, à rebours de l'intention du législateur quand il a donné en 1980 aux collectivités la liberté de voter les taux des impôts directs locaux dans certaines limites.

Une révision des bases des impôts fonciers est d'autant plus difficile à accomplir, au plan politique, que l'éloignement dans le temps des références utilisées pour calculer les valeurs aujourd'hui appliquées rend inévitables d'importants transferts de charges entre contribuables. Elle est néanmoins indispensable.

Des recettes de compensation qui figent des inégalités passées entre collectivités et en engendrent de nouvelles

Sauf exception de portée limitée, les recettes de TVA compensant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales des intercommunalités, de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions, des départements, des intercommunalités et de certaines communes (47 Md€) sont réparties de manière homothétique aux baisses de recettes qu'ont connues ces collectivités.

La répartition des recettes de TVA entre les collectivités ignore ainsi pour l'essentiel l'incidence des divergences d'évolution de leur démographie, pourtant marquées, sur les charges qu'elles ont à couvrir. Si elle conforte aujourd'hui les collectivités en déprise démographique, elle va priver de plus en plus en ressources indispensables les collectivités dont la population s'accroît, et susciter ainsi de probables demandes de concours financiers de leur part auprès de l'État. La répartition homothétique de la compensation de la suppression de la CVAE (hors dynamique positive de cette imposition) a pour autre inconvénient de consolider dans les recettes des collectivités une répartition effectuée à partir de données d'effectifs de salariés déclarées par les entreprises qui étaient massivement erronées.

Les recettes de TVA des collectivités qui compensent la suppression d'impôts locaux ne sont pas les seules à être réparties en fonction de données historiques, qui s'éloignent de plus en plus de la situation contemporaine des collectivités.

C'est aussi le cas d'un grand nombre d'autres concours financiers de l'État qui compensent d'anciens impôts locaux : dotations forfaitaires des communes et des départements de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui a remplacé en 1979 un ancien impôt local (la taxe locale sur les ventes) ; dotations de la DGF et dotations diverses aux départements, intercommunalités et communes qui compensent des mesures de réduction de la taxe professionnelle ; fraction de TVA des régions qui compense depuis 2018 l'ancienne DGF des régions, qui avait elle-même remplacé en 2004 des recettes de taxe professionnelle. S'y ajoutent des transferts de fiscalité qui compensent des transferts de compétences (fractions de taxe spéciale sur les conventions d'assurance et de l'accise sur les produits énergétiques).

Au total, les recettes non réparties en fonction de données contemporaines, représentent plus de 76 % des recettes réelles de fonctionnement des régions (dont 57,4 % pour les recettes qui remplacent des impôts supprimés), 62 % de celles des départements (dont 40,1 %), 39 % de celles des EPCI (38,2 %) et 22 % de celles des communes (9,9 %) en 2023. Ces proportions soulèvent un problème de soutenabilité des finances locales.

*

**

La situation des finances publiques ne permet plus de poursuivre l'évolution du système fiscal local, comme cela a été pratiqué par le passé, par des allègements de grande ampleur (taxe professionnelle avant sa suppression en 2010, réduction de moitié des bases des locaux industriels en 2021) ou par la suppression d'impôts fonciers locaux (taxe professionnelle pour la part des recettes de cet impôt non couverte par la création de la cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation sur les résidences principales).

Il importe donc de moderniser les impôts locaux ayant une assiette foncière qui demeurent, en remédiant à l'inadaptation de la valorisation de l'assiette foncière aux réalités économiques. Il est dès lors essentiel de mener à bien l'actualisation sexennale des locaux professionnels et d'engager la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Par ailleurs, les collectivités doivent être dotées par l'État en ressources dont le niveau est adapté à leur démographie, à leurs autres ressources (notamment fiscales) et à leurs charges, et non subir ou bénéficier de distorsions croissantes par rapport à ces paramètres essentiels.

Comme la Cour l'a recommandé à propos de la DGF, les ressources transférées par l'État aux collectivités afin de compenser la suppression d'impôts locaux devraient être intégralement réparties entre les collectivités en fonction de leur richesse relative par habitant, appréciée à partir d'un petit nombre de critères de ressources et de charges à caractère péréquateur. Compte tenu de leurs incidences sur la situation individuelle des collectivités, la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de répartition devrait donner lieu à des simulations précises et être étalée dans le temps. Une exception serait maintenue pour la part dynamique de la fraction de TVA affectée aux intercommunalités, afin de favoriser le développement économique local.

*

**

Dans le cadre des recettes fiscales et de leurs affectations en vigueur, la Cour préconise les quatre recommandations suivantes aux ministres chargés de l'économie, des comptes publics et des collectivités territoriales :

Récapitulatif des recommandations

1. Intégrer à court terme aux bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties les résultats de la révision sexennale de la valeur des locaux professionnels ;
2. Engager sans attendre la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ;
3. Répartir les ressources de TVA transférées par l'État aux collectivités en compensation de la suppression d'impôts locaux en fonction de la richesse relative par habitant des collectivités, appréciée au regard d'un petit nombre de critères de ressources et de charges ;
4. Répartir entièrement la dotation globale de fonctionnement en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges des collectivités.

Introduction

Le 20 septembre 2023, M. Éric Coquerel, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi le Premier président de la Cour en vue de lui demander la réalisation d'une enquête par la Cour, en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, sur « *l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et l'évolution de la (dé)territorialisation de l'impôt* ».

Après que le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale ait désigné M. Michel Sala, député, pour assurer le suivi de l'enquête pour le compte de la commission et un échange de ce dernier avec le président de la formation interjuridictions compétente pour les finances publiques locales et les rapporteurs concernés (24 janvier 2024), le Premier président de la Cour a exprimé le 9 février 2024 l'accord de la Cour à la réalisation de cette enquête, en précisant les principaux thèmes que celle-ci serait appelée à couvrir : la situation des ménages et entreprises contribuables locaux avant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la réduction de moitié de la valeur des bases des locaux industriels soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises ; les effets de ces réformes sur la situation des quatre parties prenantes de la fiscalité directe locale : les ménages, les entreprises, les collectivités territoriales et leurs groupements et l'État ; le degré de territorialisation des recettes et des marges de manœuvre des collectivités.

Par la suite, le président de la formation interjuridictions compétente pour les finances publiques locales et les rapporteurs ont échangé sur les constats préliminaires de l'enquête confiée à la Cour avec M. Emmanuel Mandon, député, rapporteur nouvellement désigné par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale sous la législature en vigueur (20 novembre 2024).

Le présent rapport examine tout d'abord l'objet des réformes des impôts locaux mises en œuvre entre 2018 et 2023, leurs incidences pour les ménages et les entreprises et leurs conséquences pour l'État et les finances publiques prises dans leur ensemble (chapitre I).

Dans un deuxième temps, il précise leurs effets sur la territorialisation des ressources des collectivités, leurs pouvoirs dans le domaine fiscal et les fonctions remplies par l'impôt local (chapitre II).

La Cour a effectué ses analyses en fonction des règles de droit en vigueur, telles qu'elles résultent notamment des lois de finances relatives aux années 2018 à 2024. Lorsque cela est utile à la compréhension des enjeux, le rapport mentionne les dispositions qu'avait prévues le projet de loi de finances pour 2025, déposé le 10 octobre 2024 à l'Assemblée nationale. Il ne fait pas état des débats auxquels il a donné lieu et des amendements dont il a fait l'objet.

Précisions méthodologiques

Les analyses développées dans le présent rapport se fondent sur les comptes de gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements, arrêtés au 30 avril 2024 et mis à la disposition de la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFîP).

L'analyse des comptes effectuée par la Cour couvre à la fois les budgets principaux et les budgets annexes.

Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés de produits et de charges entre les budgets principaux et les budgets annexes, hormis pour les régions (tous graphiques et tableaux).

Les entités du « bloc communal » intègrent le département de Paris, ce dernier ayant été fusionné avec la Ville de Paris au 1^{er} janvier 2019, ainsi que la Métropole de Lyon. Les deux collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique et la Collectivité de Corse sont traitées avec les régions. Les départements comprennent en revanche Mayotte, collectivité territoriale unique (CTU) dont les données comptables sont classées parmi celles des départements dans les restitutions de la DGFîP.

Chapitre I

Une réduction de grande ampleur des impôts locaux entre 2018 et 2023

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 avait fixé un objectif de diminution du taux de prélèvements obligatoires de 44,3 % du PIB en 2017 à 43,6 % en 2022. Ce programme d'allègement global de la fiscalité d'environ 10 Md€ a été complété par le plan de relance faisant suite à la crise sanitaire. Dans le champ des impôts locaux, ces orientations se sont traduites, pour les ménages, par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et, pour les entreprises, par la réduction à ce jour de plus des quatre-cinquièmes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la diminution de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

I - La suppression d'impôts locaux critiqués mais déterminants pour les finances des collectivités territoriales

Avant 2010, la fiscalité directe locale était principalement constituée par quatre impôts créés à l'époque de la Révolution française et désignés sous le terme des « quatre vieilles » : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties¹, la taxe d'habitation² et la taxe professionnelle créée en 1976 en remplacement de la patente³, alors supprimée.

¹ Les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont les héritières des contributions foncières sur les propriétés bâties et les propriétés non-bâties, qui ont succédé en 1890 à une contribution foncière unique créée par la loi des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790.

² Héritière de la contribution mobilière, créée par la loi des 13 janvier et 18 février 1791. L'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 modernisant la fiscalité locale a remplacé la dénomination de contribution mobilière par celle de taxe d'habitation.

³ Créée par la loi des 2 et 17 mars 1791.

En 2010, la taxe professionnelle a elle aussi été supprimée et remplacée principalement⁴ dans les recettes des collectivités par trois nouveaux impôts, nouvellement créés : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). La réunion de la CFE et la CVAE constituait la contribution économique territoriale (CET).

Les réformes mises en œuvre entre 2018 et 2023 font suite à des évolutions continues de la fiscalité directe locale (voir annexe n° 2). Elles marquent néanmoins une rupture dans l'architecture de celle-ci. Deux des six impôts directs locaux « historiques » ou créés en remplacement de tels impôts ont en effet été supprimés en totalité - la CVAE - ou pour l'essentiel - la taxe d'habitation - dans les recettes des collectivités. De plus, l'imposition foncière des entreprises industrielles a été réduite de moitié.

A - La suppression pour l'essentiel de la taxe d'habitation

Les « quatre vieilles », dont la taxe d'habitation, étaient des impôts d'État. La loi fiscale du 31 juillet 1917 les a transférées aux collectivités territoriales, alors constituées par les communes et les départements⁵. Par la suite, ces impôts historiques ont également été affectés aux régions, devenues collectivités territoriales en 1986. En 2001⁶, la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée, suivie en 2010⁷ par la part départementale de cette même taxe. Depuis 2010, le produit de la taxe d'habitation était ainsi exclusivement attribué aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée entre 2018 et 2023. Subsistent néanmoins deux composantes particulières de la taxe d'habitation : une imposition obligatoire, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à la résidence principale et une imposition facultative, la taxe d'habitation sur les logements vacants.

⁴ Les nouvelles ressources fiscales représentaient 74 % des anciennes recettes de taxe professionnelle. À hauteur de 18 %, la suppression de cet impôt a été compensé par l'affectation d'un impôt national (taxe sur les surfaces commerciales), d'une fraction d'un autre impôt national (taxe spéciale sur les conventions d'assurance), de droits de mutation à titre onéreux et de frais de gestion de la fiscalité directe locale. Le solde, soit 8 % des anciennes recettes, a été apporté par une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), prenant la forme d'un prélèvement sur les recettes fiscales et non fiscales de l'État.

⁵ Parallèlement au relèvement du taux d'impôts en vigueur (dont le taux maximal de l'impôt progressif sur le revenu créé par la loi de finances du 15 juillet 1914 et mis en place en 1916) et la création d'impôts cédulaires à taux proportionnels sur les salaires, les bénéfices et les pensions.

⁶ Article 11 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000.

⁷ Loi de finances pour 2010.

1 - La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

a) Un impôt sur les locaux meublés à usage privatif à la charge des locataires comme des propriétaires

Avant 2018, la taxe d'habitation était due par toute personne physique ou morale disposant ou jouissant d'un logement meublé et, le cas échéant, d'une dépendance (comme les garages, chambres de service, jardins d'agrément, parcs, terrains de jeux ...). Elle était exigible au 1^{er} janvier de l'année d'imposition⁸, quelles que soient la durée de l'occupation et la qualité de l'occupant : propriétaire, locataire ou encore usufruitier, occupant à titre gratuit ou occupant sans titre. L'impôt était dû si le contribuable avait la possibilité d'occuper à tout moment le local, même s'il ne l'occupait pas effectivement ou n'y séjournait que de manière intermittente, et en jouissait à titre privatif.

En revanche, n'étaient pas soumis à la taxe d'habitation les locaux destinés à l'habitation lorsqu'ils étaient inoccupés et vides de meubles, les locaux à usage de dépôt de meubles, non utilisables pour l'habitation et les caravanes et mobil-homes pouvant être déplacés.

La taxe d'habitation était un impôt résidentiel à la charge des ménages, mais aussi, dans certaines circonstances, des entreprises individuelles et des personnes morales de droit public et de droit privé⁹.

b) Un impôt nul ou allégé pour un grand nombre de foyers grâce à l'intervention de l'État

La taxe d'habitation sur la résidence principale n'avait pas un caractère universel.

Certains locaux étaient exonérés de plein droit¹⁰.

Surtout, étaient exonérés certains contribuables titulaires de minima sociaux (minimum vieillesse et allocation supplémentaire d'invalidité) et, sous condition de ressources, les titulaires d'un autre minima social (allocation aux adultes handicapés), les contribuables âgés de plus de 60 ans, les veufs et veuves et les titulaires d'une pension d'invalidité. En 2017, selon la DGFIP, près de 4,1 millions de foyers dotés de faibles ressources étaient exonérés de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; l'allègement correspondant de la charge fiscale, intégralement compensé par l'État, s'élevait à 1,6 Md€.

Compte tenu de l'ensemble des exonérations, sur 29,5 millions de foyers en 2018, 5,1 millions, soit 17,4 %, acquittaient un montant nul d'impôt préalablement à la réforme.

⁸ Le contribuable qui change de résidence en cours d'année ne peut obtenir de l'administration fiscale aucune réduction de l'impôt à sa charge. Les parties peuvent cependant décider de répartir la charge au prorata du temps d'occupation des locaux.

⁹ Sous réserve d'exonérations de plein droit (bureaux de fonctionnaires publics et des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance), étaient assujettis les locaux meublés d'entités privées et publiques meublés, non accessibles au public et non retenus dans les bases de la CFE. Étaient de même assujettis les locaux de l'habitation personnelle de personnes physiques servant à l'exercice d'une profession imposable à la CFE.

¹⁰ Outre les exonérations de la note 9 *supra*, bâtiments servant aux exploitations rurales, locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats et à celui des étudiants dans les résidences universitaires gérées par un centre régional des œuvres universitaires et scolaires. De plus, les communes situées dans des zones de revitalisation rurale avaient la faculté d'exonérer les locaux classés meublés de tourisme et les chambres d'hôtes.

Par ailleurs, à condition que le montant de leur revenu n'excède pas un certain plafond¹¹, les autres contribuables étaient dégrévés d'office de la fraction de la taxe d'habitation sur la résidence principale excédant 3,44 % de leur revenu fiscal de référence¹² diminué d'un abattement calculé en fonction du quotient familial¹³. Cette réduction du montant de l'impôt venait s'ajouter aux abattements obligatoires des bases d'imposition selon le nombre de personnes à charge du foyer fiscal et aux abattements facultatifs que pouvaient accorder les conseils municipaux à certains contribuables pour des motifs sociaux. Elle s'appliquait à taux constant d'imposition : les contribuables dégrévés supportaient l'incidence de hausses de taux. En 2017, selon la DGFIP, un peu plus de 9 millions de foyers étaient dégrévés ; l'allègement correspondant de la charge fiscale, pris en charge par l'État, atteignait 3 Md€.

En définitive, 14,1 millions de foyers sur 29,5 millions étaient exonérés ou acquittaient un montant réduit de taxe d'habitation.

Une part variable de foyers exonérés ou dégrévés suivant la sociologie des communes

Selon les départements, les foyers exonérés représentaient de 6,7 % (Yvelines) à 26,4 % de l'ensemble des foyers fiscaux (Creuse) redevables ou exonérés de la taxe d'habitation sur les résidences principales, avec une médiane à 15,6 % (Hautes-Alpes, Nord, Morbihan et Var).

Au niveau des communes prises individuellement, leur proportion allait de 0 % à 100 % (au titre de très petites communes), avec une médiane nationale à 15,1 %.

Selon les communes, la proportion de foyers dégrévés d'office en fonction du revenu allait de 0 % à 70 % (pour ces deux extrêmes au titre de très petites communes), avec une médiane nationale à 15,2 %.

En définitive, selon les communes, entre 0 % et 100 % de l'ensemble des foyers fiscaux entrant dans le champ d'application de la taxe d'habitation sur les résidences principales étaient soit exonérés, soit dégrévés en fonction de leur revenu, avec une médiane nationale à 31,8 %.

S'agissant des 151 communes comptant plus de 20 000 foyers fiscaux :

- Entre 5,3 % (Rueil Malmaison) et 25,8 % des foyers (Alès) étaient exonérés, avec une médiane à 14 % (Brest, Metz et Saint-Paul) ;
- Entre 10,9 % (Neuilly-sur-Seine) et 68,2 % des foyers (Évry) bénéficiaient d'un dégrèvement en fonction de leur revenu, avec une médiane à 44,9 % (Corbeil-Essonnes, Drancy) ;
- Entre 16,3 % (Neuilly-sur-Seine) et 79,9 % des foyers (Évry) bénéficiaient soit d'une exonération, soit d'un dégrèvement, avec une médiane à 58,9 % (Champigny, Le Cannet).

¹¹ Au 1^{er} janvier 2017, les revenus de l'année précédant celle au titre de laquelle l'impôt est établi ne devaient pas excéder 25 155 € pour la première part de quotient familial, majorée de 5 877 € pour la première demi-part et 4 626 € à compter de la deuxième demi-part supplémentaire (soit 29 288 €, 6 843 € et 5 387 € au 1^{er} juillet 2024).

¹² Le revenu fiscal de référence permet d'appréhender plus largement le revenu des contribuables que le seul revenu imposable. Outre ce dernier, il comprend en effet les revenus soumis à un prélèvement libératoire du barème progressif de l'impôt sur le revenu (comme les revenus des capitaux mobiliers), certains revenus exonérés d'impôt (comme la rémunération du salarié détaché à l'étranger ou certains pourboires), certains abattements déductibles (comme l'abattement de 40 % sur les dividendes), certaines charges déductibles du revenu (comme les cotisations et primes d'épargne retraite) et les plus-values immobilières taxables.

¹³ Au 1^{er} janvier 2017, 5 456 € pour la première part de quotient familial, majoré de 1 578 € pour les quatre premières demi-parts et de 2 790 € pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la cinquième.

En 2017, la taxe d'habitation sur les résidences principales, compensations d'exonérations et dégrèvements pris en charge par l'État compris, avait procuré 21,4 Md€ aux communes et aux intercommunalités, soit 17,1 % de leurs produits réels de fonctionnement.

c) Un impôt inégalitaire et injuste

La taxe d'habitation était inadaptée à un double titre.

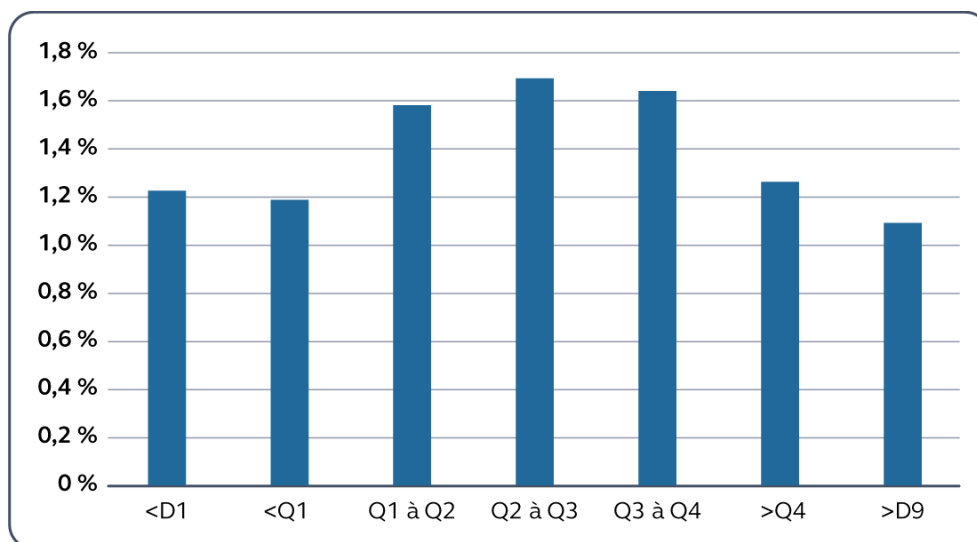
D'une part, les bases de la taxe d'habitation sur les résidences principales sont constituées par des valeurs locatives cadastrales (VLC), définies comme le loyer théorique que le bien concerné pourrait produire s'il était loué dans des conditions normales. Or la dernière révision des VLC dont les résultats ont été intégrés aux bases remonte à 1970. Les VLC de la taxe d'habitation reposaient ainsi sur des évaluations effectuées à partir des données de confort et de localisation relevées en 1970. Malgré des revalorisations annuelles, ces caractéristiques étaient totalement obsolètes et les VLC avaient perdu tout lien avec la réalité des loyers et de la valeur des biens immobiliers. En particulier, les logements anciens des centres-villes étaient sous-évalués et les logements modernes des communes périphériques surévalués. Cette distorsion était source d'inégalités importantes entre les ménages.

D'autre part, en dehors des mesures en faveur des contribuables dotés de revenus modestes (exonération, plafonnement en fonction du revenu, ainsi que des abattements facultatifs sur décision des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale), le calcul de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne tenait pas compte des capacités contributives des ménages. Compte tenu des disparités de bases et de taux d'imposition, le rapport entre le montant acquitté de la taxe d'habitation et le revenu disponible des ménages représentait en moyenne 3,3 % du revenu médian des contribuables à Cognac, mais 6,3 % de ce même revenu à Poitiers, alors que le revenu médian était le même dans ces deux communes¹⁴.

En moyenne, la taxe d'habitation sur les résidences principales était progressive par rapport au revenu pour les 60 % de ménages ayant le niveau de vie le moins élevé (jusqu'au troisième quintile), puis devenait dégressive.

¹⁴ Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, Dominique Bur ; Alain Richard, 2018.

Graphique n° 1 : part de la taxe d’habitation dans le revenu avant impôts et prestations sociales, en fonction du niveau de vie, en 2017



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

Note de lecture : en 2017, les 25 % de ménages ayant le revenu le plus élevé (> Q4) consacraient en moyenne 1,3 % de leur revenu avant impôts et prestations sociales au paiement de la taxe d'habitation ; cette proportion était de 1,1 % pour les 10 % de ménages ayant le revenu le plus élevé (> D9).

L'obsolescence des bases d'imposition des locaux d'habitation, faute de révision depuis 1970, engendrait des inégalités importantes, non seulement entre ménages, mais aussi entre territoires. En dehors des revalorisations effectuées par les lois de finances annuelles et des hausses de taux décidées par les communes, le dynamisme de l'assiette dépendait en effet des constructions neuves ou des rénovations extérieures, ce qui avantagait les communes possédant un parc immobilier récent ou rénové. L'irrégularité dans le temps du rythme de construction de nouveaux bâtiments créait un aléa pour les finances communales.

d) Une suppression par étapes

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 80 % de ménages ayant le revenu fiscal de référence le moins élevé. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'une suppression limitée à 80 % des contribuables n'était conforme au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques que dans la mesure où il s'agissait « d'une étape dans la perspective d'une réforme plus globale de la fiscalité locale »¹⁵. À la suite d'une première annonce en ce sens du Président de la République¹⁶, la taxe d'habitation a été supprimée pour l'ensemble des ménages.

Cette suppression est intervenue en deux temps.

Au titre des années d'imposition 2018 et 2019, les 80 % de foyers disposant du revenu fiscal de référence le moins élevé ont été dispensés de manière croissante du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale par la voie de dégrèvements d'office pris

¹⁵ Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017 sur la loi de finances pour 2018.

¹⁶ Discours du Président de la République Emmanuel Macron au 100^{ème} congrès des maires de France.

en charge par l'État, après application éventuelle du plafonnement en fonction du revenu fiscal de référence (voir *supra*). À partir de l'année d'imposition 2020, ils n'ont plus acquitté la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale.

Pour les 20 % de ménages ayant le revenu fiscal de référence le plus élevé, la taxe a été supprimée selon des modalités similaires entre les années d'imposition 2021 et 2023.

Depuis l'année d'imposition 2023, plus aucun contribuable n'acquitte plus la taxe d'habitation sur les résidences principales.

À partir de 2021, les communes et EPCI n'ont plus perçu le produit résiduel de l'impôt, celui-ci étant versé au budget général de l'État.

2 - Le maintien de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale a en revanche été maintenue (3,8 Md€ de recettes pour les communes et les intercommunalités en 2023, dont 0,3 Md€ au titre d'une majoration appliquée dans certaines communes). Il est à souligner que le montant de recettes pour l'année 2023 est fortement surévalué en raison de l'assujettissement à tort de certains contribuables pour cette dernière année¹⁷.

Les règles relatives à cette imposition sont identiques à celles de l'ancienne taxe d'habitation sur les résidences principales, sous deux réserves importantes.

Tout d'abord, les exonérations accordées à certains contribuables de conditions modeste, les abattements obligatoires ou facultatifs des bases d'imposition en fonction des charges de famille ou de critères sociaux et la réduction du montant de l'impôt au-delà d'un certain niveau de revenu fiscal de référence (voir 1 - *supra*) ne s'appliquent pas à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

En outre, les conseils de certaines communes peuvent décider de majorer de 5 % à 60 % au plus le montant de la part de cette taxe revenant à ces communes.

Cette faculté ne bénéficie pas à toutes les communes, mais uniquement à celles auxquelles s'applique obligatoirement la taxe sur les logements vacants (TLV), instaurée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et affectée à l'État (141,4 M€ de recettes en 2023)¹⁸.

Ces communes ou la zone d'urbanisation dans laquelle elles sont situées sont caractérisées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel.

Le champ d'application de la taxe sur les logements vacants connaît une extension continue. À son instauration, elle s'appliquait uniquement aux communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué

¹⁷ En 2022, le produit de l'impôt s'était élevé à 2,8 Md€, dont 0,2 Md€ de majorations.

¹⁸ Avant 2022, la TLV était affectée à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

entre l'offre et la demande de logements, apprécié selon des critères plus étroits que ceux en vigueur¹⁹. En 2013, le seuil d'habitants des zones urbaines a été abaissé à 50 000 habitants et les critères d'appréciation du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ont cessé d'être limitatifs. En 2023, le champ d'application de la taxe a été étendu à des communes n'appartenant pas à une zone urbaine continue. Les critères non limitatifs permettant d'apprécier si la taxe sur les logements vacants doit être appliquée ou pas à une commune sont pour partie semblables²⁰ et pour partie distincts de ceux antérieurs²¹.

En application des dispositions de la loi de finances pour 2023, un décret du 25 août 2023 a prévu l'application de la taxe sur les logements vacants à 8 % des communes touristiques situées à l'extérieur de zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants. Le nombre de communes admises à majorer le montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires a été multiplié par plus de trois (3 697 communes au lieu de 1 136 auparavant). Ces communes sont principalement situées dans les aires urbaines de métropoles, le long des littoraux atlantique et méditerranéen, en montagne et dans la grande couronne parisienne. Pour certains départements²², la taxe s'applique à la totalité ou la quasi-totalité des communes.

3 - La réduction du champ d'application d'un impôt facultatif : la taxe d'habitation sur les logements vacants

A également été maintenue la taxe d'habitation sur les logements vacants (175,1 M€ de recettes pour les communes et les intercommunalités en 2023). Ce montant est lui aussi surévalué en 2023 en raison de l'assujettissement à tort de certains contribuables.

La taxe d'habitation sur les logements vacants est de création récente. Instaurée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, elle a été appliquée pour la première fois en 2007.

La taxe est due par le propriétaire, l'usufruitier, le fiduciaire, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation qui possède un logement vacant depuis plus de deux années consécutives avant le 1^{er} janvier de l'année d'imposition (contre cinq années avant 2013). Le logement ne doit pas être meublé, sinon il est assujéti à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Les exonérations sont strictement délimitées²³.

¹⁹ Ce déséquilibre devait s'exercer « au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées » et avoir pour traduction « le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant ».

²⁰ Le niveau élevé des loyers ou des prix d'acquisition des logements anciens.

²¹ Pour les communes situées dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants : le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ; pour les autres communes : la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements.

²² Paris et sa petite couronne, Alpes Maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Corse, Savoie et Haute-Savoie.

²³ Le logement est détenu par un organisme d'habitations à loyer modéré ou une société d'économie mixte et est destiné à être attribué sous conditions de ressources ; le logement est inhabitable : il va être détruit, fait l'objet d'un arrêté de mise en péril empêchant sa mise en location, ne répond pas à des critères minimaux d'habitabilité ou est squatté ; le logement est proposé de manière continue à la location mais ne trouve pas preneur ; le logement est occupé plus de 90 jours consécutifs au cours d'au moins une des deux années de référence.

Sur un plan juridique, la la taxe d'habitation sur les logements vacants n'est pas une taxe spécifique, mais l'extension à des logements vacants depuis une certaine durée de l'application de la taxe d'habitation (taxe d'habitation tout court avant 2023, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale depuis lors).

À la différence de la la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe d'habitation sur les logements vacants n'est pas une imposition obligatoire, mais une imposition facultative, décidée avant le 1^{er} octobre d'une année par les communes qui sont habilitées à le faire pour une application l'année suivante.

Seules peuvent instaurer la la taxe d'habitation sur les logements vacants les communes dans lesquelles ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants (TLV)²⁴, et donc la possibilité de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (voir 2 - *supra*). À la différence de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, les communes ne peuvent majorer la la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Bien que cette extension leur ait donné la possibilité de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, l'État a compensé aux communes et EPCI concernés les pertes de recettes de la taxe d'habitation sur les logements vacants liées à l'extension du champ d'application de la la taxe sur les logements vacants (voir 2 - *supra*). À cet effet, la loi de finances pour 2024 a créé un prélèvement sur recettes d'un montant de 24,7 M€.

B - Une réduction des impôts sur la production portant principalement sur les impôts locaux

Les impôts sur la production sont des versements obligatoires sans contrepartie²⁵ qui frappent la production et l'importation de biens et de services, l'emploi de main-d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, de bâtiments et d'autres actifs utilisés à des fins de production. Ils sont dus indépendamment de la réalisation de bénéfices d'exploitation. Ils sont retracés à deux rubriques en comptabilité nationale : les impôts sur les salaires et la main d'œuvre et les impôts divers sur la production. Les impôts sur la production pèsent sur les coûts de production et suscitent des distorsions quant au choix des modes de production et de la fixation des prix tout au long de la chaîne de production de la valeur ajoutée. Ils sont ainsi réputés affecter la productivité et la compétitivité des entreprises, l'activité économique et l'emploi. Ils pèsent de manière disproportionnée sur les entreprises industrielles : selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2021, elles acquittaient 19,2 % des impôts de production, pour 13,6 % de la valeur ajoutée nationale.

²⁴ Depuis 2012, les EPCI à fiscalité propre, lorsqu'ils ont adopté un plan local de l'habitat, peuvent également instaurer la THLV sur le territoire des communes qui en sont membres dès lors qu'elles ne l'ont pas elles-mêmes instaurée. Ainsi, la THLV instaurée par un EPCI à fiscalité propre ne trouve pas à s'appliquer sur le territoire des communes ayant institué une THLV ainsi que sur le territoire des communes relevant du régime de la TLV.

²⁵ À la différence des cotisations et de la plupart des contributions sociales. Cette distinction est pour partie conventionnelle. Ainsi, les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée financent des prestations universelles non contributives (prestations familiales, prise en charge de frais de santé, prestations relatives à la dépendance des personnes âgées et handicapées). En outre, les impôts sur la production comprennent certaines contributions sociales à la charge des employeurs (forfait social, contribution solidarité autonomie).

Selon l'Insee, les impôts sur la production à la charge des entreprises s'élevaient à 72,3 Md€ en 2017, soit 3,2 % du PIB. Selon le conseil d'analyse économique (CAE)²⁶, les impôts divers sur la production, qui représentaient en 2018 2 % du PIB et 3,3 % de la valeur ajoutée des entreprises, avaient un poids plus élevé en France que dans la plupart des autres pays européens (notamment l'Allemagne, 0,7 % de la VA et l'Espagne, 2 % de la VA).

Les impôts locaux sur la production représentent une part prépondérante des impôts sur la production à la charge des entreprises. Il s'agit principalement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la cotisation foncière des entreprises, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et du versement mobilité. À la suite des allègements continus de la taxe professionnelle, puis du remplacement partiel de ses recettes par d'autres impôts comme indiqué *supra*, ces impôts ont été réduits une première fois en 2021, puis à nouveau en 2023. Sans avoir un caractère exclusif - des impôts de production affectés aux branches de la sécurité sociale ont pour partie été supprimés²⁷ -, la baisse des impôts de production a tout particulièrement porté sur les impôts locaux. Trois mesures ont été mises en œuvre.

1 - Une mesure générale : la suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à partir de 2021

En 2020, la CVAE a été acquittée par 512 000 entreprises pour un montant total de 15 Md€. Au titre de cette même année, l'État a versé 19,5 Md€ aux collectivités. Il a ainsi pris en charge 4,5 Md€, soit 23,6 % du produit de cet impôt.

a) Un impôt moins pénalisant que d'autres impôts sur la production mais néanmoins porteur de distorsions

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est l'un des trois impôts ayant remplacé la taxe professionnelle en 2010, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ; la CVAE et la CFE constituent les deux composantes de la contribution économique territoriale (CET). Sous certaines conditions, les collectivités et leurs groupements fixent le taux de la CFE. En revanche, les taux de la CVAE sont des taux uniformes fixés par la loi au niveau national.

La CVAE est due par une partie seulement des entreprises, celles dont le chiffre d'affaires dépasse 500 000 €. Les entreprises exonérées de CFE²⁸ en sont également exonérées.

²⁶ Focus n° 042-2020, 3 juillet 2020, éclairages complémentaires sur les impôts sur la production, Philippe Martin et Hélène Paris. Le CAE a retiré les impôts sur les salaires et la main d'œuvre en raison notamment de la diversité des modes de financement des prestations sociales universelles, entre les impôts et les cotisations.

²⁷ La contribution sociale de solidarité des sociétés a été partiellement supprimée en 2015 et 2016. Il en va de même du troisième taux majoré de 20 % du barème progressif de la taxe sur les salaires en 2018.

²⁸ Sont exonérés de droit de la CFE les agriculteurs, aides à domicile, chauffeurs de taxis, entreprises de presse et établissements d'enseignement. Les collectivités territoriales peuvent décider d'exonérer d'autres entreprises.

Contrairement à d'autres impôts de production, la CVAE n'est pas assise sur les facteurs de production, ce qui est le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises, assises sur les bâtiments et terrains, et l'était encore plus de la taxe professionnelle, qui était assise sur les salaires avant 2002 et l'ensemble du capital physique jusqu'à sa suppression. Elle n'est pas non plus assise sur la production, contrairement à la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), assise sur le chiffre d'affaires. Elle porte en revanche sur un solde intermédiaire de gestion correspondant à la richesse créée par l'entreprise : la valeur ajoutée, à laquelle divers ajustements sont apportés afin de déterminer l'assiette imposable (voir annexe n° 3).

Compte tenu de la déduction des consommations intermédiaires, la CVAE ne s'ajoute pas en cascade à toutes les étapes des chaînes de valeur, au détriment des circuits longs de production et de distribution. Elle est par ailleurs neutre vis-à-vis de la combinaison des facteurs de production de l'entreprise (capital physique et travail) et de son mode de financement (fonds propres ou endettement). Enfin, la valeur ajoutée fiscale était plafonnée par rapport au chiffre d'affaires²⁹, ce qui était favorable aux entreprises à forte intensité de main d'œuvre.

Bien qu'elle crée moins de distorsions que d'autres impôts de production, la CVAE présente néanmoins deux inconvénients importants.

D'une part, la valeur ajoutée est principalement consacrée au paiement des salaires et des impôts de production, nationaux comme locaux (comme la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises). La CVAE pèse ainsi sur le facteur travail et s'ajoute à d'autres impôts.

D'autre part, le taux de la CVAE est progressif en fonction du chiffre d'affaires des entreprises de l'année N-2. Avant 2021, il allait de 0 % pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 € à 1,5 % pour celles ayant un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€.

De ce fait, pour un même montant de valeur ajoutée, des entreprises peuvent assumer des taux de CVAE très différents en fonction de l'importance des consommations intermédiaires dans leur activité. Ainsi, une entreprise commerciale qui achète et revend un produit en ne l'ayant que peu transformé a une valeur ajoutée très inférieure à son chiffre d'affaires car les consommations intermédiaires sont importantes ; à l'inverse, un métier de service nécessitant très peu de consommations intermédiaires a une valeur ajoutée nettement plus proche de son chiffre d'affaires. Ces disparités de niveau d'imposition à valeur ajoutée comparable, y compris au sein d'un même secteur d'activité, ont été précisément documentées³⁰.

En outre, l'augmentation du chiffre d'affaires de l'entreprise peut entraîner une hausse de la charge fiscale liée à la CVAE, sans pour autant que la valeur ajoutée ait, elle, augmenté. C'est d'autant plus le cas que les seuils des cinq tranches d'imposition à la CVAE n'ont pas été réévalués en fonction de l'inflation depuis la création de cet impôt en 2010.

²⁹ La valeur ajoutée fiscale ne peut dépasser 80 % du chiffre d'affaires pris en compte au titre de la CVAE pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 7,6 M€ et 85 % pour les autres.

³⁰ Focus n° 035-2019, 3 juin 2019, Impôts sur la production : quel impact sur la compétitivité ? Analyse de trois taxes sur données d'entreprises, Camille Urvoy.

Enfin, l'application de taux d'imposition hétérogènes en fonction du niveau du chiffre d'affaires pourrait favoriser le fractionnement des activités d'un même groupe économique en plusieurs sociétés ayant des taux plus réduits que ceux qui résulteraient d'une société unique, bien que l'on n'observe pas de déformation de la distribution du chiffre d'affaires des entreprises entre celles ayant moins ou au moins 500 000 € de chiffre d'affaires. Sur ce point, le calcul du taux de CVAE applicable en sommant l'ensemble des chiffres d'affaires de toutes les sociétés qui remplissent les conditions pour être membres d'un groupe fiscal intégré pour l'application de l'impôt sur les sociétés³¹, même si elles n'appartiennent pas à un tel groupe et même si elles ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés depuis 2018³², ne fait pas entièrement disparaître toute possibilité d'optimisation de l'impôt : le périmètre de sociétés soumises au taux unique de CVAE est déterminé en faisant application du seuil de détention du régime de l'intégration fiscale³³ ; le taux de la CVAE reste calculé société par société si le chiffre d'affaires du groupe est inférieur à 7,63 M€³⁴.

Avant sa réduction de moitié en 2021, la CVAE était le premier impôt sur la production. Parmi les autres pays de l'Union européenne, seule l'Italie a un impôt (en l'espèce régional) assis sur la valeur ajoutée des entreprises (*Imposta regionale sulle attività produttive* ou IRAP).

*b) Un reversement par l'État aux collectivités plus élevé
que l'impôt prélevé sur les entreprises*

L'État, qui collecte les impôts locaux pour leur compte, versait aux collectivités un montant de recettes correspondant à l'application du taux maximal de la CVAE propre aux entreprises ayant plus de 50 M€ de chiffre d'affaires (soit 1,5 % avant 2021). À travers un dispositif dit de « dégrèvement barémique », l'État prenait en effet à sa charge la différence entre le taux effectif et ce taux théorique. Le « dégrèvement barémique » allégeait d'environ un quart le montant de l'impôt pour les entreprises.

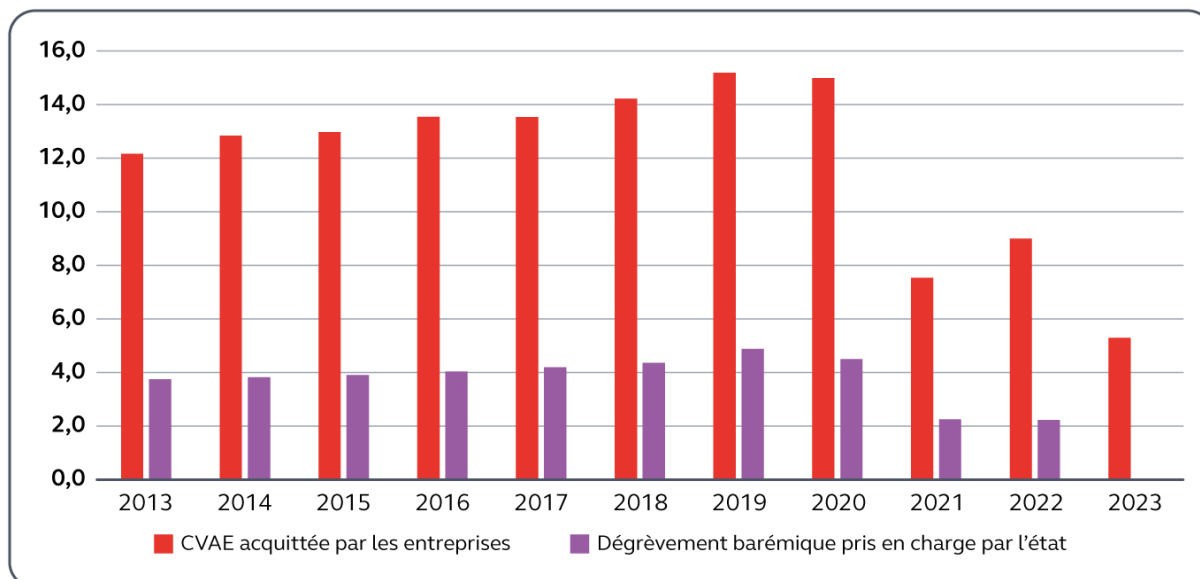
³¹ Le régime de l'intégration fiscale a pour objet, en matière d'impôt sur les sociétés, de compenser, au titre d'un même exercice, les résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés membres du groupe.

³² La loi de finances pour 2018 a étendu le périmètre du calcul du taux unique de TVA à toutes les sociétés qui remplissent les conditions du régime de l'intégration fiscale, que leur société-mère ait ou non opté pour ce régime.

³³ Pour être intégrées au plan fiscal, les filiales doivent être détenues à 95 % au moins par la société-mère.

³⁴ Les sociétés prises en compte pour l'application du taux unique de CVAE sont celles dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur ou égal à 152 500 €.

Graphique n° 2 : évolution comparée de la CVAE versée par les entreprises et du dégrèvement barémique (2013-2023, en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir de données communiquées par la DGFIP

En outre, l'État prenait en charge le plafonnement de la contribution économique territoriale, composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la cotisation foncière des entreprises, par rapport à la valeur ajoutée. Le montant de ce dégrèvement est imputé sur la CFE exigible. Sous réserve d'une hausse en 2021 (à près de 1,5 Md€), il est voisin de 1 Md€ par an depuis 2014.

Les entreprises industrielles connaissaient le taux d'imposition le plus élevé : en moyenne, celui-ci était proche du taux maximum de 1,5 % de la valeur ajoutée. Ces entreprises acquittaient 25 % des recettes de CVAE, soit le double de leur part du PIB. Le montant effectif de leur contribution était atténué par l'imputation sur la CFE du plafonnement de la CET par rapport à la valeur ajoutée.

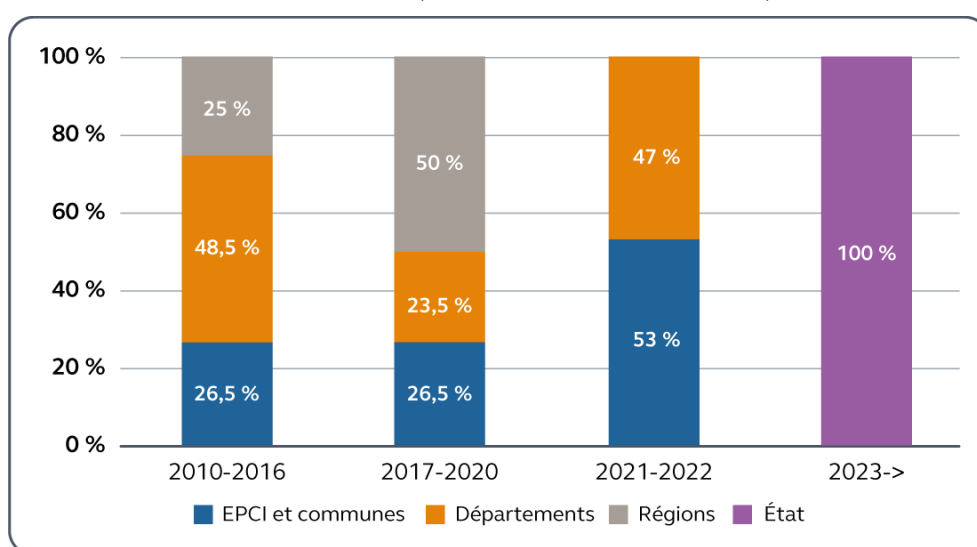
c) Une CVAE majoritairement supprimée entre 2021 et 2024, une suppression complète reportée à trois reprises

En 2017, la part de CVAE attribuée aux régions avait doublé au détriment des départements afin de compenser les transferts de compétences des départements aux régions en matière de développement économique (attribution aux régions d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises) et de transport (transport routier interurbain, transport à la demande, transport scolaire et gares routières).

La CVAE a été supprimée dans les recettes des collectivités en deux étapes, en 2021 et en 2023 :

- en 2021, la cotisation due par les entreprises redevables de la CVAE a été supprimée à hauteur de sa part régionale, soit une réduction de moitié ;
- en 2023, le montant dû par les entreprises redevables par la CVAE a été réduit d'un quart supplémentaire. En outre, la CVAE a été supprimée en tant que recette des départements, des intercommunalités et des communes et son produit résiduel (5,3 Md€ en 2023, contre 15 Md€ en 2020, avant que soit engagée la suppression de cet impôt) a été réaffecté à l'État.

Graphique n° 3 : répartition du produit de la CVAE par catégories de collectivités et avec l'État (2010-2026 ou 2030, en %)

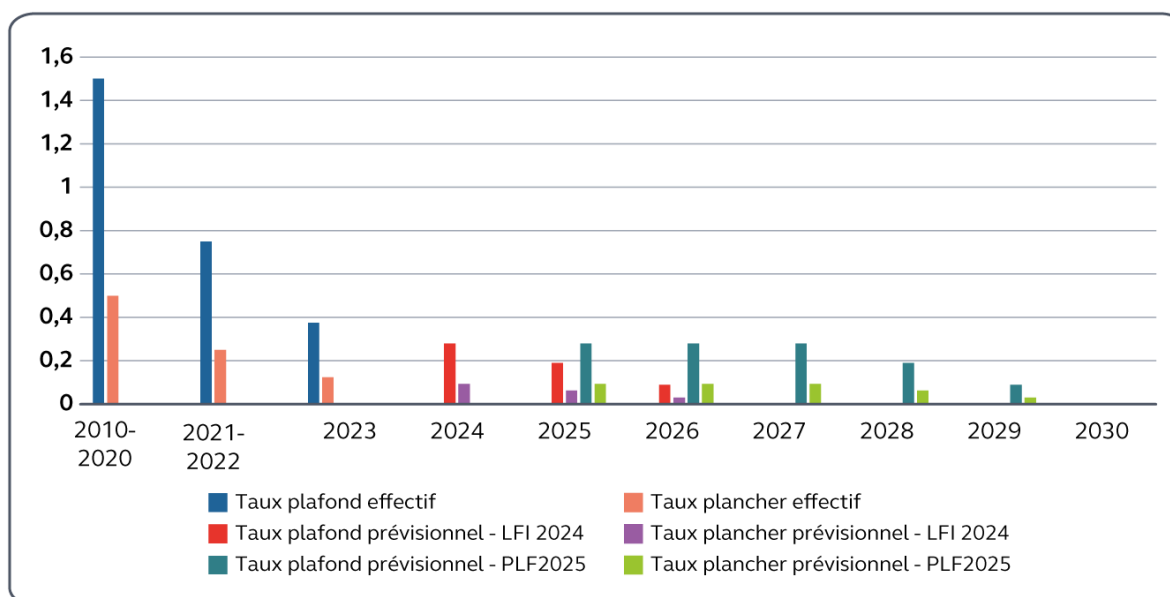


Source : Cour des comptes, d'après les dispositions des lois de finances

La loi de finances pour 2023 avait prévu une suppression définitive de la CVAE en 2024. En raison de la situation des finances publiques, la loi de finances pour 2024 a lissé la suppression de la CVAE non plus sur deux (2023 et 2024), mais sur quatre années : entre 2025 et 2027, le taux de la CVAE doit diminuer chaque année jusqu'à devenir nul cette dernière année. Le projet de loi de finances pour 2025 déposé le 10 octobre 2024 à l'Assemblée nationale prévoyait de maintenir entre 2025 et 2027 les taux de 2024 et de décaler de trois années la trajectoire de baisse des taux, soit de 2028 à 2030 ; selon ce projet, c'est donc seulement en 2030 que la CVAE devait disparaître.

La situation des finances publiques rend aléatoire la poursuite de la suppression de la CVAE au-delà de 2024. Un autre impôt de production - la contribution sociale de solidarité (C3S) –, dont la suppression définitive avait été annoncée, n'a en définitive été supprimé que partiellement (voir annexe n° 4).

Le graphique ci-après décrit l'évolution effective et prévisionnelle depuis 2021 des taux plancher et plafond de la CVAE en fonction du chiffre d'affaires des entreprises. En 2024, les taux plancher (0,094 %) et plafond (0,28 %) de la CVAE représentent un peu moins de 19 % de ceux de 2020 (0,5 % et 1,5 % respectivement).

Graphique n° 4 : taux plancher et taux plafond de la CVAE (en %)

Source : Cour des comptes d'après les lois de finances pour 2021, 2023 et 2024 et le projet de loi de finances pour 2025

2 - Une mesure ciblée : la réduction de moitié des bases d'imposition de la plupart des locaux industriels

Au même titre que les autres établissements, les établissements industriels sont assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de la propriété des terrains et des constructions et à la cotisation foncière des entreprises au titre de leur utilisation.

Il existe deux grands types de locaux industriels : des usines et des ateliers de fabrication, de transformation ou de réparation ; d'autres locaux où sont réalisées des opérations d'extraction, de manipulation ou des prestations de service, dont l'activité dépend de manière prépondérante de la force motrice et de l'outillage. Cette seconde catégorie concerne notamment les raffineries, les entrepôts logistiques, réfrigérés ou de stockage à sec à grande échelle, les installations de stockage de grande capacité (réservoirs et silos), les carrières, les blanchisseries et teintureries automatiques, les activités de vente de gros utilisant notamment des engins de levage de grande puissance (grues, ponts roulants, etc.) et les « *data-centers* ».

Une définition des locaux industriels plus large que les seules usines et ateliers

Ont un caractère industriel les bâtiments et terrains servant à la fabrication ou à la transformation de biens corporels mobiliers nécessitant d'importants moyens techniques. L'importance des moyens techniques est appréciée en fonction du prix de revient du bien. Les moyens techniques à considérer sont ceux qui concourent directement à l'exercice de l'activité principalement mise en œuvre dans l'établissement. En sont donc exclus les moyens afférents aux fonctions administratives (matériel et mobilier de bureau) ou aux fonctions exercées en dehors de l'établissement (matériel de transport).

Ont également un caractère industriel les bâtiments et terrains utilisés pour d'autres activités qui répondent à deux critères cumulatifs : l'importance là encore des moyens techniques engagés ; le rôle prépondérant pour l'exercice de l'activité des installations techniques, matériels et outillages. Cette prépondérance est appréciée en examinant la nature du processus de production mis en œuvre.

Depuis 2020, lorsque la valeur des installations techniques, matériels et outillages présents dans les bâtiments ou sur les terrains ne dépasse pas 500 000 €, les bâtiments et terrains concernés n'ont pas la qualité d'un établissement industriel. Cette évolution a mis fin à la plupart des difficultés de qualification des locaux, industriels ou professionnels non industriels, rencontrées lors de contrôles fiscaux. Le dépassement du seuil précité ne crée pas de présomption du caractère industriel des biens, qui doit être apprécié au cas par cas.

Les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises (CFE) comprennent les terrains et sols et les constructions et installations foncières. À la différence de l'ancienne taxe professionnelle, elles n'intègrent pas les outillages et autres installations et moyens matériels d'exploitation des établissements industriels.

Les bases de la plupart³⁵ des établissements industriels sont calculées selon une méthode dite « comptable », qui prend en compte la valeur brute des biens immobiliers inscrite au bilan. Cette méthode consiste à appliquer des coefficients, dits « taux d'intérêt » au prix de revient des terrains, constructions et agencements des constructions qui constituent l'immeuble. Le prix de revient correspond à la valeur historique des biens à leur acquisition (sols et terrains et constructions et installations foncières) ou à leur création (constructions et installations foncières). Cette méthode a pour justification l'absence de données pertinentes de loyers.

La valeur des biens pris en compte pour l'application de la CFE et de la taxe foncière sur les propriétés bâties dépend de leur nature, de la date de leur entrée dans le patrimoine de l'entreprise et des impositions considérées. Pour le calcul de la CFE, la valeur des bases des locaux industriels est réduite de 30 % (voir annexe n° 5).

Les paramètres de calcul de la charge fiscale locale des établissements industriels relevant de l'application de la méthode dite « comptable » n'avaient plus été actualisés depuis 1973.

En application de la loi de finances pour 2021, à compter des impositions de l'année 2021, le taux d'intérêt est réduit de moitié, ce qui conduit à réduire de moitié la charge de CFE et de taxe foncière sur les propriétés bâties supportée par les établissements industriels. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, cette réduction doit concourir à améliorer la compétitivité des entreprises françaises et l'attractivité du territoire en affectant favorablement les décisions d'implantation. Elle devait bénéficier à environ 32 000 entreprises exploitant 86 000 établissements. Le montant prévisionnel de l'allègement d'impôt s'élevait à 1,75 Md€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et à 1,54 Md€ pour la CFE.

3 - Une mesure d'accompagnement : la réduction du plafonnement d'une partie des impôts locaux sur la production par rapport à la valeur ajoutée

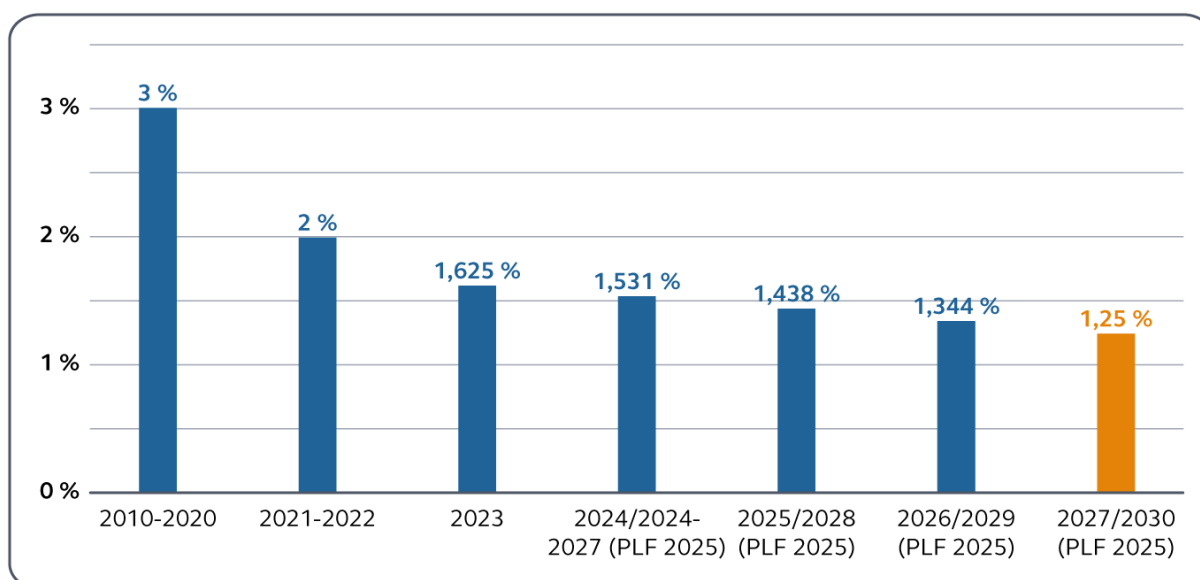
Le montant exigible de contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), est plafonné par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise.

³⁵ Les micro-entreprises qui relèvent du régime du forfait, même si elles optent pour le régime réel, doivent appliquer la méthode particulière de détermination de la valeur locative, qui consiste à évaluer la valeur locative des locaux industriels comme celle des locaux commerciaux, par l'étude des baux, par comparaison avec un local de référence ou par voie d'appréciation directe.

Ce plafonnement bénéficie notamment aux entreprises ayant une activité industrielle. Il doit être demandé par l'entreprise redevable de l'impôt et prend la forme d'un dégrèvement du montant de l'impôt dû après application de l'ensemble des réductions et des autres dégrèvements dont il peut faire l'objet. Le dégrèvement est imputé sur le montant de la CFE. Il ne s'applique pas à la cotisation minimum de CFE acquittée par les entreprises ayant de faibles valeurs locatives et ne peut pas conduire à réduire le montant de l'impôt en deçà de celui de la cotisation minimum de CFE.

La suppression graduelle de la CVAE entre 2021 et 2027 s'accompagne d'une réduction du plafonnement de la CET par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise : de 3 % de la création de la CET en 2010 à 2020, il doit être abaissé à 1,25 % de la CFE l'année où la CVAE sera définitivement supprimée, soit 2027 en application des dispositions en vigueur de la loi de finances pour 2024. La réduction du plafond de la CET a pour objet de prévenir une hausse concomitante de la CFE pour les entreprises concernées par la réforme.

Graphique n° 5 : taux de plafonnement de la contribution économique territoriale, puis de la cotisation foncière des entreprises / valeur ajoutée (en %)



Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des impôts

Note de lecture : pour les années 2024 à 2027, les taux de plafonnement indiqués à gauche du / sont ceux prévus par la loi de finances pour 2024 ; ceux indiqués à droite du / sont ceux, décalés de trois années, que prévoyait le projet de loi de finances pour 2025 déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2024. À compter de 2027 (2030 dans le PLF 2025), le plafonnement s'applique à la CFE exigible.

**

Le niveau du plafond de la contribution économique territoriale par rapport à la valeur ajoutée avant 2021 (soit 3 %), puis celui de la seule cotisation foncière des entreprises prévu pour 2027 (1,25 % de la valeur ajoutée) permettent de mesurer le chemin parcouru dans l'allègement des impôts locaux sur les entreprises depuis le remplacement de la patente par la taxe professionnelle en 1976, qui avait réduit la charge fiscale des entreprises artisanales et commerciales en alourdissant celle des entreprises industrielles.

En effet, avant sa suppression, la taxe professionnelle était plafonnée par rapport à la valeur ajoutée à un niveau plus élevé (entre 3,5 % et 4 %³⁶), la taxe professionnelle portait sur une assiette plus large³⁷ incluant les matériels et les outillages³⁸ et les entreprises ayant un chiffre d'affaires de plus de 2,6 M€ supportaient une cotisation minimum, portée de 0,35 % de leur valeur ajoutée à sa création en 1996 à 1,5 % de leur valeur ajoutée à compter de 2001. Par comparaison, la cotisation minimum de la CVAE portait avant sa suppression en 2024 sur un faible montant forfaitaire (250 €). La cotisation minimum de CFE, que l'entreprise utilise ou non un terrain ou un local, a elle aussi un caractère forfaitaire ; elle est établie selon une base dont le conseil municipal fixe le montant par tranche de chiffre d'affaires³⁹.

En 2010, le plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée représentait un montant considérablement plus élevé (10,5 Md€) que celui du dégrèvement de la CET par rapport à la valeur ajoutée constaté quelques années plus tard (0,4 Md€ en 2011, puis 0,9 Md€ en 2012 et environ 1 Md€ au cours des années suivantes).

II - Des gains financiers pour les ménages et les entreprises, un impact plus incertain sur l'économie

Les réformes des impôts locaux mises en œuvre entre 2018 et 2023 ont fortement réduit la charge des impôts locaux pour les ménages et les entreprises.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a accru le revenu disponible des ménages, mais au prix d'effets anti-redistributifs et avec une incidence incertaine sur la consommation des ménages.

La réduction des impôts locaux sur la production a amélioré la compétitivité des entreprises, notamment industrielles. Sur un plan conjoncturel, elle paraît avoir contribué à la hausse des investissements des entreprises au sortir de la crise sanitaire. Ses effets sur leur comportement d'investissement à plus long terme restent à apprécier.

A - Une charge fiscale locale en forte baisse et répartie de manière stable entre les ménages et les entreprises

La Cour a examiné l'évolution des produits des impôts locaux effectivement acquittés⁴⁰ par les ménages et par les entreprises entre 2017 et 2023, à partir principalement des données de la comptabilité nationale établies par l'Insee, suivant la méthode décrite dans l'encadré *infra*.

³⁶ Ces pourcentages résultent d'une réduction progressive. En 1979, le plafond était fixé à 8 % de la valeur ajoutée.

³⁷ Malgré la réduction de 16 % des bases de la taxe professionnelle en 1987 et la suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires entre 1999 et 2003.

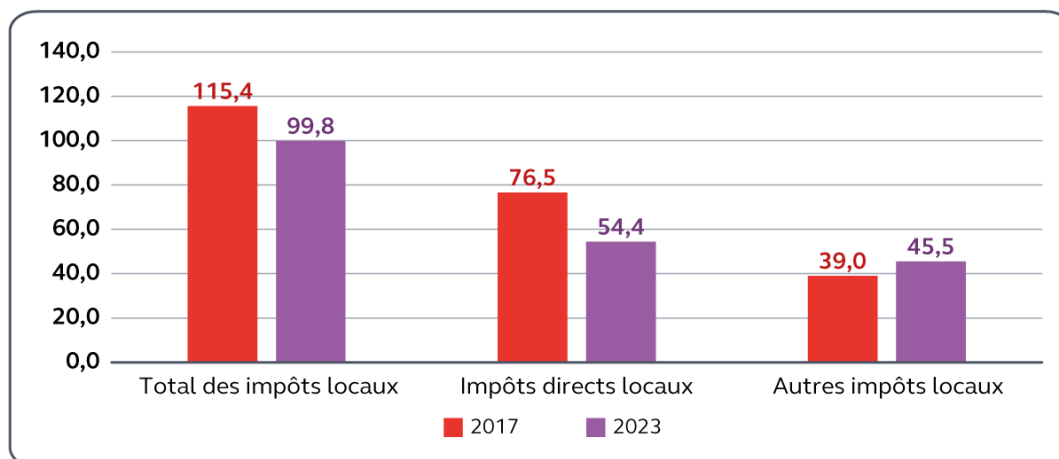
³⁸ Dans un sens opposé, la valeur locative des locaux industriels assujettis à la CFE est réduite de 30 %.

³⁹ Le montant des bases de la cotisation minimum de la CFE due au titre de 2024 est compris entre 237 € et 565 € pour les entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires compris entre 5 001 € et 10 000 € en 2022 et 237 € et 7 349 € pour celles dont le chiffre d'affaires a dépassé 10 000 € en 2022.

⁴⁰ C'est-à-dire après exonérations, abattements et dégrèvements d'office, gracieux ou contentieux.

Selon l'estimation de la Cour, les produits en question se sont élevés à 99,8 Md€, soit 3,5 % du PIB, en 2023 contre 115,4 Md€ en 2017, soit 5 % du PIB. Leur recul (- 15,6 Md€, soit - 13,5 %) recouvre deux évolutions de sens opposé : une chute des impôts directs locaux (54,4 Md€ en 2023, contre 76,5 Md€ en 2017, soit - 22,1 Md€ ou - 28,9 %) et une hausse de moindre ampleur des autres impôts (45,5 Md€ contre 39 Md€, soit + 6,5 Md€ ou + 16,6 %).

Graphique n° 6 : montants totaux d'impôts locaux acquittés par les ménages et par les entreprises en 2017 et en 2023 à périmètre courant (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après de données de l'Insee et de la DGFIP

La Cour s'est attachée à apprécier l'évolution de la répartition de la charge fiscale locale entre les ménages et les entreprises.

Méthode suivie par la Cour pour estimer la charge fiscale effective des contribuables locaux et sa répartition entre les ménages et les entreprises

À titre principal, la Cour a pris en compte les données de recettes d'impôts en comptabilité nationale publiées par l'Insee. Lorsque ces données faisaient masse d'impôts nationaux et locaux, elle s'est référée, à titre subsidiaire, aux données budgétaires de recettes d'impôts versées aux collectivités territoriales et à leurs groupements établies par la DGFIP. Ce cas de figure, qui concerne notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE), représente une part limitée du total des produits d'impôts locaux indiqué *supra* (14,2 % pour 2023).

Certains impôts locaux sont exclusivement à la charge des entreprises : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, imposition forfaitaire sur les pylônes, taxe sur les surfaces commerciales pour les impôts directs locaux ; versement mobilité, pour la part qui n'est pas versée par des administrations publiques, et certaines recettes fiscales accessoires instituées par les collectivités⁴¹ pour les autres impôts locaux.

La plupart des impôts locaux sont supportés dans une mesure variable par les ménages et par les entreprises.

⁴¹ Produits des jeux dans les casinos, taxe locale sur la publicité extérieure, droits de place, taxe sur les remontées mécaniques des stations de sports d'hiver.

Afin de répartir le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les ménages et les entreprises indiqué par l'Insee, la Cour s'est référée à la répartition des impôts émis sur le rôle général entre les locaux d'habitation et leurs dépendances d'une part (ménages) et les locaux professionnels et industriels d'autre part (entreprises).

Bien qu'il s'agisse d'un impôt direct adossé à la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a été classée parmi les autres impôts locaux. Cette présentation vise à assurer la comparabilité de l'évolution des impôts directs locaux qui ne constituent pas la contrepartie directe d'un service rendu. En effet, la TEOM est un impôt alternatif à l'application de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). La TEOM a été répartie entre les ménages et entre les entreprises de manière approchée, en fonction de la part respective des personnes physiques et des personnes morales dans les montants d'impôts émis au titre du rôle général.

Les recettes de DMTO indiquées par l'Insee ont été réparties entre les ménages et les entreprises en fonction de données du fichier des demandes des valeurs foncières tenu par la DGFIP.

Celles de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles indiquées par l'Insee ont été ventilées entre les ménages et les entreprises en fonction de données de l'Union routière de France.

Celles de la taxe sur la consommation finale d'électricité ont été ventilées à partir de données de l'open data réseaux énergie (ODRé).

Enfin, la taxe d'habitation et la taxe de séjour sont acquittées pour l'essentiel par les ménages. Des quotes-parts forfaitaires (respectivement 5 % et 10 %) ont été prises en compte afin de refléter la contribution minoritaire des entreprises.

1 - Une chute des impôts directs locaux acquittés par les ménages et les entreprises

La fiscalité directe locale à la charge des ménages, soit 33,1 Md€ en 2023, comprend la part des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties acquittée par des ménages (estimées par la Cour à 30,1 Md€) et la taxe d'habitation (3 Md€ chiffrés par l'Insee au titre de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de celle sur les logements vacants).

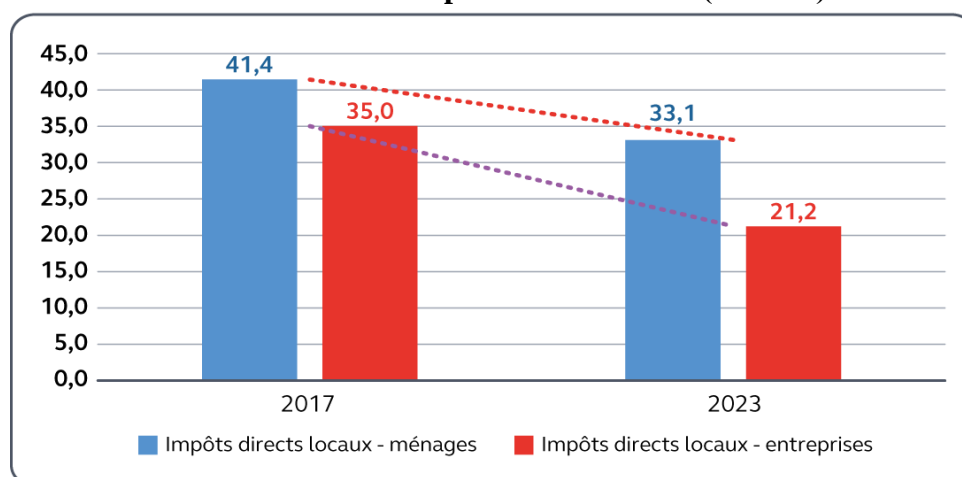
En raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et malgré la dynamique des recettes des taxes foncières, la fiscalité directe locale à la charge des ménages a baissé en valeur absolue de 8,3 Md€ entre 2017 et 2023 (soit - 21,1 %).

La fiscalité directe locale à la charge des entreprises, soit 21,2 Md€ en 2023, est plus diversifiée que celle des ménages. Elle comprend la part des taxes foncières acquittées par les entreprises sur les locaux professionnels et industriels (estimées par la Cour à 11 Md€), la cotisation foncière des entreprises sur ces mêmes locaux (7,1 Md€ chiffrés par l'Insee), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER, 1,7 Md€, Insee), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM, 1,2 Md€, Insee) et la taxe forfaitaire sur les pylônes (0,3 Md€, Insee). Comme indiqué, la fiscalité directe locale à la charge des entreprises comprenait aussi la CVAE avant sa réaffectation à l'État en 2023 (5,3 Md€ selon l'Insee).

Entre 2017 et 2023, la fiscalité directe locale sur les entreprises a baissé en valeur absolue de 13,8 Md€ (soit - 39,4 %). L'année la plus pertinente de comparaison est cependant plutôt 2019, qui précède la suppression pour moitié de la CVAE et la réduction de moitié des bases des locaux industriels en 2021, sans être perturbée par la crise sanitaire « covid » comme l'est l'année 2020. Entre 2019 et 2023, le montant de la fiscalité directe locale a chuté de 17,4 Md€ (soit - 45,1 %), sous l'effet combiné de la réduction des taux d'imposition de la CVAE en 2021 et 2023, à hauteur de trois-quarts en cumul, de la réduction de moitié des bases des locaux industriels en 2021 et de la réaffectation du produit résiduel de la CVAE à l'État en 2023. La dynamique des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties a atténué l'incidence de ces évolutions sur les recettes d'impôts directs sur les entreprises.

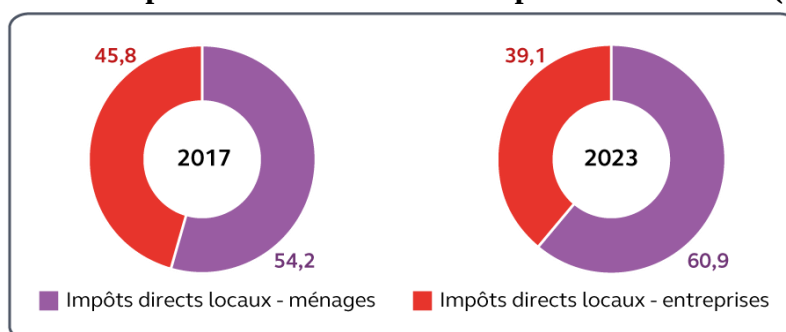
En raison de la dynamique des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle les ménages contribuent plus que les entreprises, la part des impôts des ménages a crû dans le total des impôts directs locaux effectivement acquittés par les contribuables. En 2023, cette part s'est élevée à 60,9 %, contre 54,2 % en 2017. Pendant la même période, celle des entreprises est passée de 45,8 % à 39,1 %.

Graphique n° 7 : impôts directs locaux acquittés par les ménages et par les entreprises en 2017 et en 2023 à périmètre courant (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

Graphique n° 8 : parts respectives des impôts directs locaux acquittés par les ménages et par les entreprises en 2017 et en 2023 à périmètre courant (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee et de la DGFIP

À titre principal, la baisse de la part des entreprises traduit un effet de périmètre. En réintégrant les recettes de CVAE réaffectées à l'État, la part des impôts directs acquittés par les entreprises s'est élevée à 44,5 % en 2023, ce qui traduit un recul limité par rapport à 2017 (un peu plus d'un point).

2 - Une forte hausse des autres impôts locaux sur les ménages et les entreprises

Les autres impôts locaux, soit 45,5 Md€ au total en 2023, forment un ensemble composite : droits de mutation à titre onéreux sur les transactions immobilières ou DMTO (15,7 Md€, source Insee), versement mobilité (9,6 Md€, Insee), taxe substitutive à une redevance (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, soit 8,7 Md€ selon les données de la DGFIP), taxe sur la consommation finale d'électricité (3,1 Md€, DGFIP), prélèvements fiscaux propres aux collectivités d'outre-mer et à la Corse (2,2 Md€, Insee), taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles (2 Md€, Insee) et divers impôts institués par les collectivités dans les conditions et limites prévues par la loi (taxe de séjour, produits des casinos, taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les remontées mécaniques, surtaxe eaux minérales...).

Contrairement aux impôts directs, les autres impôts locaux ont fortement augmenté entre 2017 et 2023 (+ 6,5 Md€, soit + 16,6 % à périmètre courant ou + 8,1 Md€, soit + 21,5 % à périmètre constant, en neutralisant un effet lié à la taxe d'apprentissage⁴²). Les recettes de tous les impôts ont crû, à l'exception notable de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles attribuée aux régions (- 0,3 Md€, soit - 12,6 %), dont l'assiette est affectée par la baisse du nombre de ventes de véhicules. La progression accélérée du versement mobilité (+ 2,4 Md€, soit + 33,6 %) traduit la dynamique de la masse salariale qui en constitue l'assiette et les hausses de taux décidées par les intercommunalités, les syndicats et les établissements publics locaux qui exploitent des services de transports de voyageurs. Celle de la TEOM (+ 1,7 Md€, soit + 23,8 %) reflète la dynamique de l'assiette foncière et des hausses de tarifs. Enfin, celle des DMTO (+ 1,9 Md€, soit + 13,1 %) résulte de la hausse du nombre et du prix des transactions immobilières entre 2017 et 2022, avant le retournement du marché immobilier en 2023 ; la hausse globale des recettes intervenue entre 2017 et 2023 est effacée en 2024 par la poursuite de la chute des recettes de DMTO.

Selon l'estimation de la Cour, les autres impôts locaux acquittés par les ménages se sont élevés à 25,4 Md€ en 2023, contre 22,3 Md€ en 2017 (+ 14,2 %). En raison de la dynamique du versement mobilité, à la charge des entreprises employant des salariés, les autres impôts locaux acquittés par les entreprises ont connu une croissance plus marquée, passant de 16,7 Md€ en 2017 à 20 Md€ en 2023 (+ 19,9 %). Pour le même motif, la part des autres impôts locaux acquittés par les entreprises est passée de 42,9 % en 2017 à 44,1 % en 2023, tandis que celle des ménages a baissé de 57,1 % à 55,9 %.

Ces évolutions sont plus marquées en neutralisant l'effet de périmètre précité : la part des autres impôts locaux à la charge des entreprises passe alors de 40,5 % en 2017 à 44,1 % en 2023 ; celle des ménages diminue de 59,5 % à 55,9 %.

⁴² En neutralisant dans les impôts de 2017 les recettes de taxe d'apprentissage affectées aux régions, qui ont disparu depuis la création au 1^{er} janvier 2019 de l'établissement public national France compétences.

**

Selon l'estimation de la Cour, les ménages ont acquitté en 2023 58,5 Md€ d'impôts locaux, soit 58,6 % de leur total, contre 63,7 Md€ en 2017, soit 55,2 %. Pour leur part, les entreprises ont versé en 2023 41,3 Md€ d'impôts locaux, soit 41,4 % de leur total, contre 51,7 Md€ en 2017, soit 44,8 %.

En neutralisant les effets de périmètre (retrait de la taxe d'apprentissage des recettes des régions et réaffectation de la CVAE résiduelle à l'État), les parts respectives des ménages et des entreprises sont stables entre 2017 et 2023, autour de 56 % et de 44 % respectivement.

En 2024, la poursuite de la chute des recettes de DMTO entraînera une baisse de la part des impôts locaux acquittés par les ménages au profit de ceux acquittés par les entreprises.

B - Un gain de niveau de vie inégalement réparti entre les ménages

Le niveau de vie des ménages peut être apprécié par le montant de leur revenu disponible⁴³, dont sont déduits les impôts qu'ils doivent acquitter.

En 2017⁴⁴, le revenu disponible ou niveau de vie médian des personnes vivant dans un ménage de France métropolitaine s'élevait à 20 820 euros par an, soit 1 735 euros par mois pour une personne seule et 3 644 euros par mois pour un couple avec deux enfants de moins de quatorze ans.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu pour effet de l'accroître. Elle a cependant plus bénéficié aux ménages dotés de revenus élevés et intermédiaires qu'à ceux dotés de faibles revenus, qui en étaient souvent exonérés ou dégrévés.

1 - Un gain de plus de 1 % du revenu disponible en 2023

Entre 2018 et 2020, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée pour les 80 % de foyers fiscaux ayant le revenu fiscal de référence le moins élevé. Entre 2021 et 2023, elle a été ensuite supprimée pour les 20 % de foyers ayant le revenu le plus élevé.

Le nombre de foyers bénéficiaires de la réforme est passé de 17,6 millions en 2018 à 18 millions en 2020, puis à 24,8 millions en 2021 et en dernier lieu à 24,9 millions en 2023, année où elle a été définitivement supprimée.

Le nombre de foyers bénéficiaires de la réforme a ainsi crû de près de 40 % entre 2020 et 2021. Cette proportion est près de deux fois plus élevée que celle des 20 % de foyers fiscaux ayant le revenu le plus élevé. Cette disparité traduit le fait qu'une part importante des 80 % de

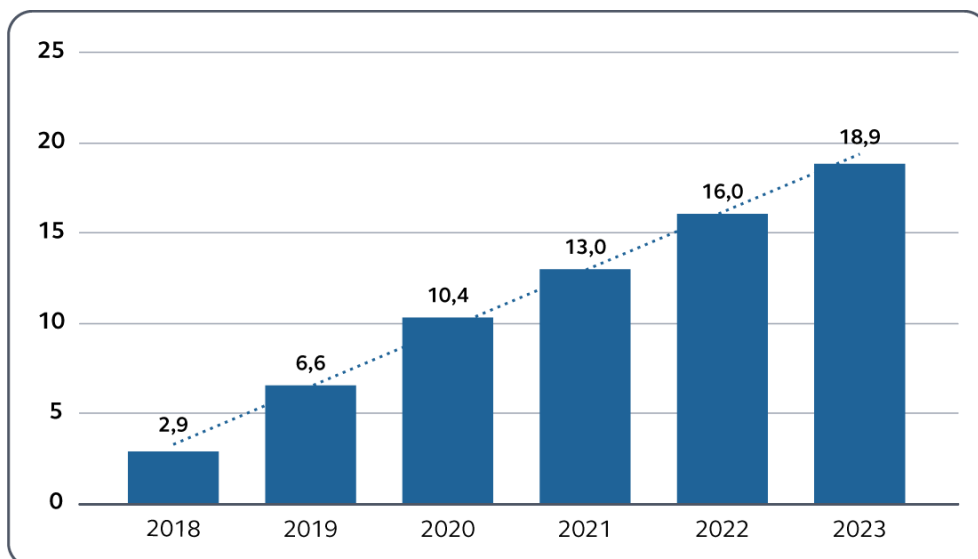
⁴³ Le revenu disponible brut des ménages est la somme des revenus d'activité (salaires, y compris les cotisations légalement à la charge des employeurs et le revenu des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie ...), des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs fictifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent) et des prestations sociales en espèces perçues par les ménages, diminuée des cotisations sociales et des impôts versés.

⁴⁴ En 2022, en France métropolitaine, le niveau de vie médian de la population s'est élevé à 24 330 euros annuels, soit 2 028 euros par mois pour une personne seule et 4 258 euros par mois pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans.

foyers ayant le revenu le moins élevé étaient exonérés de la taxe d'habitation (5,1 millions de foyers en 2018), principalement pour des motifs sociaux (voir *supra*).

Selon les éléments d'information communiqués à la Cour par la DGFIP, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a procuré aux ménages un gain pouvant être estimé pour 2023 à 18,9 Md€ par rapport à l'impôt qu'ils auraient acquitté si la taxe n'avait pas été supprimée. Comme le montre le graphique ci-après, ce gain a connu une croissance linéaire en euros courants. Il représente 1,1 % du revenu disponible brut des ménages en 2023. Toutes choses égales par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a ainsi permis aux ménages, pris globalement, de disposer en 2023 d'un niveau de vie plus élevé de 1,1 % que si cet impôt avait continué à être prélevé. Ce gain est plus élevé pour les seuls ménages qui acquittaient effectivement l'impôt ; les éléments communiqués à la Cour par la DGFIP et par l'Insee n'ont pas permis de l'estimer.

Graphique n° 9 : montant cumulé de la réduction de la taxe d'habitation pour les ménages (en Md€, 2018-2023)



Source : Cour des comptes, d'après des données communiquées par la DGFIP

2 - Un gain pour les ménages qui croît avec leur revenu

Comme il a été montré, la taxe d'habitation sur les résidences principales était un impôt injuste. Pour autant, sa suppression a suscité d'autres inégalités de traitement.

a) Un gain croissant en fonction du revenu des foyers fiscaux

Selon les éléments d'information communiqués par la DGFIP, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a engendré pour les foyers fiscaux assujettis à cette imposition un gain estimé à 758 € en moyenne en 2023.

Ce gain est plus de deux fois plus élevé pour les 20 % de ménages ayant les plus revenus les plus élevés ayant bénéficié de la suppression de la taxe entre 2021 et 2023 : il atteint en effet

1 125 € en moyenne, contre 576 € pour les 80 % de ménages qui avaient bénéficié de cette mesure entre 2018 et 2020.

Selon les départements, ce gain va du simple à plus du double : il est compris entre moins de 500 € par foyer fiscal (Haute-Saône et Lozère) et plus de 1 000 € (Essonne, Yvelines, Val-de-Marne, Bouches-du-Rhône) ; deux autres départements franciliens se situent près de ce seuil (Hauts-de-Seine et Val d'Oise) et un autre à un niveau plus faible (Seine-Saint-Denis) ; Paris se situe à la médiane des départements français. Le niveau du gain par foyer fiscal traduit celui de la taxe avant sa suppression, autrement dit le produit des valeurs locatives cadastrales qui y étaient assujetties et des taux d'imposition fixés par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), après exonérations et dégrèvements.

b) Un gain croissant en fonction du revenu disponible par unité de consommation

Les foyers fiscaux comptent un nombre variable de membres. En outre, en raison de l'inflation, un même montant de gain lié à la réforme n'a pas la même valeur dans le temps.

Afin d'apprécier plus précisément la portée de la réforme, l'Insee en a calculé l'effet sur le niveau de vie des ménages en rapportant la somme des effets annuels en euros constants 2023 au niveau de vie contrefactuel de 2018 ; le niveau de vie des ménages est calculé en divisant leur revenu disponible brut par le nombre d'unités de consommation qui les composent⁴⁵.

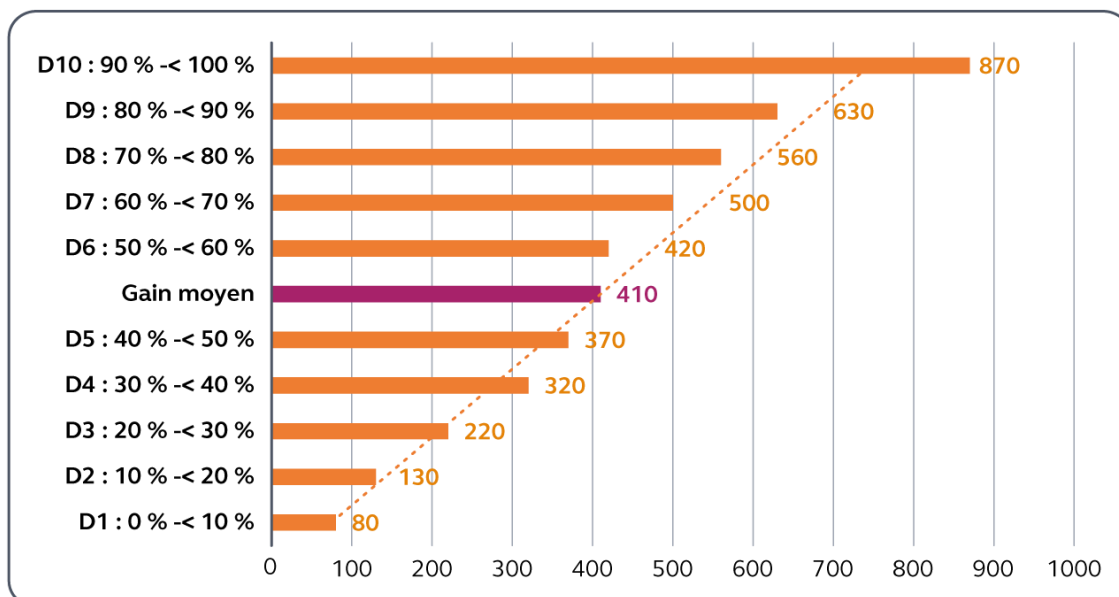
Cette méthode conduit à faire apparaître un gain moyen de revenu disponible de 410 € par unité de consommation.

Comme le montrent les graphiques ci-après, ce gain par unité de consommation est inégalement réparti : entre le premier et le dixième et dernier décile de niveau de vie, il croît de 1 à 11 en montant et de 1 à près de 2 en pourcentage. En montant, le gain pour les ménages de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est ainsi d'autant plus élevé que leur niveau de vie est lui-même élevé. De surcroît, si le montant de ce gain augmente de manière à peu près linéaire sur les neuf premiers déciles de niveau de vie, il connaît une forte croissance pour les 10 % de ménages ayant le niveau de vie le plus élevé (+ 240 euros par unité de consommation).

À cet égard, la suppression entre 2021 et 2023 de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 20 % de ménages ayant le revenu le plus élevé, qui a réduit de 5,7 Md€ les recettes liées à cet impôt, a eu un effet anti-redistributif particulièrement marqué.

⁴⁵ Selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée, 1 unité de consommation (UC) est attribuée au premier adulte du ménage, 0,5 UC à ses autres membres de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

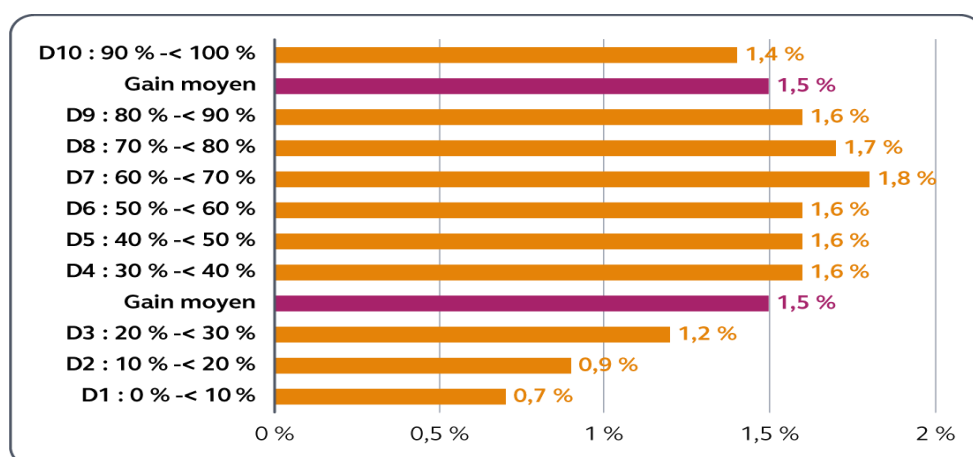
Graphique n° 10 : gain moyen de la suppression de la THRP par décile de niveau de vie mesuré par unité de consommation sur l'ensemble de la période 2018-2023 (en euros)⁴⁶



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

Exprimée en pourcentage, la progression de l'effet moyen de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales sur le niveau de vie va jusqu'au 7^{ème} décile de revenu, puis régresse sur les trois derniers déciles. Cette circonstance est logique : au-delà d'un certain niveau de revenu, la charge liée à la taxe d'habitation sur les résidences principales diminuait en proportion du niveau de vie des ménages.

Graphique n° 11 : gain moyen de la suppression de la THRP par décile de niveau de vie mesuré par unité de consommation sur l'ensemble de la période 2018-2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

⁴⁶ En 2022, les 10 % de personnes les plus modestes ont un niveau de vie inférieur à 12 970 €, tandis que les 10 % les plus aisées ont un niveau de vie au moins 3,4 fois supérieur, au-delà de 43 840 €.

Pour une part, la redistribution opérée par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des ménages dotés de revenus intermédiaires et élevés tient au fait que les ménages dotés de faibles revenus bénéficiaient de dispositifs d'exonérations et de plafonnement du montant de l'impôt en fonction du revenu fiscal de référence (voir *supra*). Elle pourrait aussi traduire l'incidence de différences de caractéristiques des logements occupés par les ménages dotés de revenus intermédiaires et élevés (plus grande surface, fréquence plus élevée de dépendances comme un garage ou un jardin) et une résidence plus fréquente des ménages à faibles revenus dans des communes pratiquant des taux d'imposition élevés.

Un gain plus élevé pour les propriétaires que pour les locataires

Dans une moindre mesure que par rapport au revenu, le gain de niveau de vie procuré aux ménages par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales est inégal en fonction du statut d'occupation du logement. Selon l'Insee, il est plus élevé pour les propriétaires occupants (500 € par individu, soit 1,6 %) que pour les locataires (280 €, soit 1,3 %). Cette disparité recoupe celle relative aux revenus. Ce gain est estimé avant prise en compte des incidences de la revalorisation des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties en fonction de l'inflation constatée et des hausses du taux de cette même imposition décidées par une partie des communes et des intercommunalités.

3 - Des effets incertains sur la consommation des ménages

Les effets de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales sur la consommation des ménages peinent à être appréhendés en raison de leur conjonction avec ceux d'autres mesures fiscales et sociales (augmentation de la prime d'activité et défiscalisation des heures supplémentaires en 2019, à la suite de la crise des « gilets jaunes ») et des fortes perturbations du comportement de consommation des ménages suscitées par la crise sanitaire, puis par la sortie de cette crise et enfin par la poussée de l'inflation qui l'a suivie.

Si la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a pu soutenir depuis 2018 la consommation des ménages dotés de revenus faibles ou intermédiaires, il est probable qu'une partie du gain de revenu disponible a été thésaurisé par les ménages. En effet, les ménages ont consacré en 2022 et 2023 à l'épargne une part plus importante de leur revenu (16,8 % et 16,9 % respectivement) qu'avant la crise sanitaire (14,6 % en 2019, taux en hausse par rapport à 2018, où il atteignait 13,9 %) ou même au moment de la récession économique ayant fait suite à la crise financière de 2008 (16,1 % en 2009).

L'effet de thésaurisation l'a probablement emporté pour les ménages dotés de revenus élevés. En effet, la propension des ménages à épargner croît avec le revenu : selon une étude l'Insee⁴⁷, en 2017, le taux d'épargne par rapport au revenu disponible brut, exprimé par unité de consommation, était en moyenne d'environ 3 % pour les 20 % de ménages ayant le revenu le plus faible, de 5 % pour le deuxième quintile de ménages, de 10 % pour le troisième quintile, de 11 % pour le quatrième, mais de 28 % pour les 20 % de ménages les plus aisés.

De surcroît, la crise sanitaire « Covid » a entraîné une épargne forcée des ménages en raison de la réduction des possibilités de consommation de ces derniers. Cette épargne forcée,

⁴⁷ Insee Première n° 1815, *Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes*, septembre 2020.

estimée à 130 Md€ sur les deux années 2020 et 2021, a été plus particulièrement réalisée par les ménages dotés de revenus élevés, plus consommateurs en services affectés par les restrictions administratives liés à la crise sanitaire (restauration, loisirs, voyages).

Un gain en partie capté par des hausses du prix de l'immobilier et des loyers

L'Institut des politiques publiques⁴⁸ a cherché à apprécier si et dans quelle mesure le bénéfice de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales avait été capté par les propriétaires de biens immobiliers à travers les prix de vente des biens immobiliers ou les loyers versés par les locataires.

Il ressort de ses analyses que la hausse des prix immobiliers sur la période faisant suite à la réforme a été plus élevée dans les communes dans lesquelles la taxe d'habitation sur les résidences principales avait un poids plus élevé par rapport au revenu des ménages. En 2020, un point supplémentaire de pourcentage du ratio TH/revenus en 2016 s'accompagnait d'une hausse de près de 50 € de plus au mètre carré par rapport à l'avant-réforme ; en 2022, il atteignait 100 € de plus par mètre carré (données hors Paris). L'effet est immédiat dès 2018 et croît jusqu'en 2022, dernière année d'observation.

Un effet similaire a été observé sur le niveau des loyers : en 2020, un point supplémentaire de pourcentage du ratio TH/revenus s'accompagnait d'une augmentation des loyers mensuels de 0,2 € par m².

Une partie des effets de la réforme a donc été captée par le marché immobilier. En revanche, la réforme n'a pas eu d'effet évident sur la mobilité résidentielle.

C - Une contribution importante à l'amélioration de la rentabilité des entreprises

La rentabilité des entreprises peut être mesurée à travers l'excédent brut d'exploitation (EBE)⁴⁹ ou taux de marge, qui correspond à la partie de la valeur ajoutée de l'entreprise qui reste aux entreprises, après paiement des salaires et des impôts sur la production, pour investir et rémunérer leurs actionnaires.

En 2019⁵⁰, l'excédent brut d'exploitation (EBE) s'élevait à 30,7 % de la valeur ajoutée des sociétés non financières, hors entreprises individuelles. La suppression à hauteur des trois-quarts de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour les entreprises assujetties à cet impôt et la réduction des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises pour les entreprises industrielles ont contribué à l'accroître. Ces

⁴⁸ Laurent Bach, Antoine Bozio, Paul Dutronc-Postel, Etienne Fize, Arthur Guillouzouic, Clément Malgouyres, Rapport Institut des politiques publiques n° 48 *Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation*, décembre 2023.

⁴⁹ L'excédent brut d'exploitation est égal à la valeur ajoutée, diminuée de la rémunération des salariés, des impôts sur la production non intégrés au calcul de la valeur ajoutée (c'est le cas de l'essentiel des impôts locaux sur les entreprises) et augmentée des subventions d'exploitation. Prenant en compte les seuls produits et charges hors intérêts qui donnent lieu à un encaissement ou à un décaissement (hors amortissements, dépréciations et provisions), il mesure la capacité de l'entreprise à engendrer de la trésorerie, indépendamment de la place respective des fonds propres et de l'endettement dans sa structure de financement.

⁵⁰ En 2023, il a atteint 32,7 % de la valeur ajoutée.

mesures ont notamment bénéficié aux entreprises industrielles en raison de leur contribution plus que proportionnelle aux impôts directs locaux par rapport à leur valeur ajoutée.

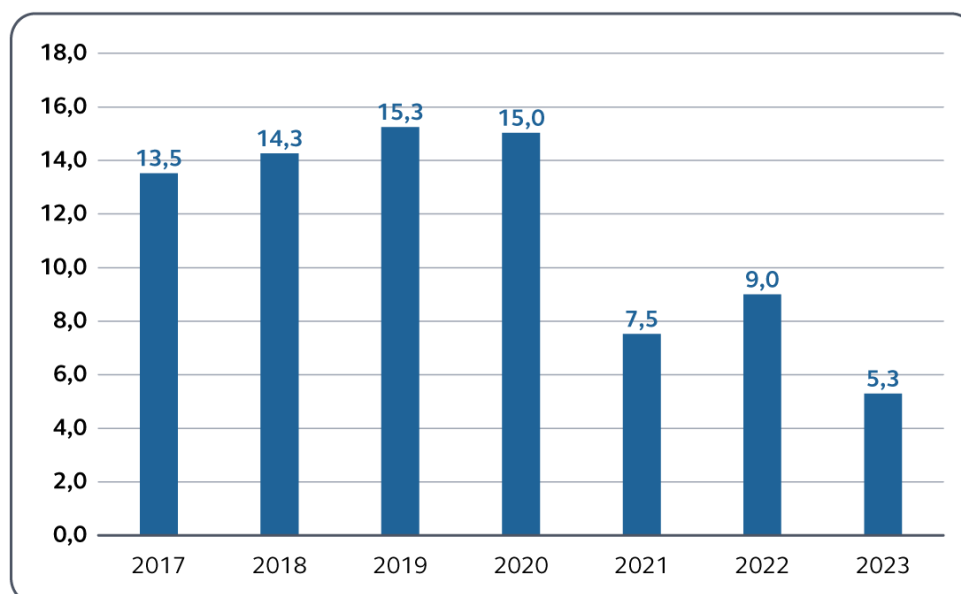
1 - Un gain pour les entreprises pouvant être estimé à 2,4 % de leur excédent brut d'exploitation en 2023

a) Le gain lié à la réduction des trois-quarts de la CVAE entre 2021 et 2023

La suppression partielle de la CVAE explique la chute des montants déclarés par les entreprises au titre de cet impôt depuis la fin des années 2010.

Comme le montre le graphique ci-après, ces montants avaient connu une progression dynamique entre 2017 et 2019 (+ 5,5 % en 2018 et + 6,9 % en 2019), supérieure à l'augmentation nominale du PIB. En 2020, ils ont stagné dans le contexte de la crise « Covid ». En 2021, ils ont chuté de 7,5 Md€, en raison de la réduction de moitié des taux d'imposition cette même année, l'impact de cette réduction étant cependant atténué par la reprise de l'activité économique. Ils ont connu un ressaut en 2022 (+ 19,7 %), favorisé par la forte inflation. En raison notamment de ce même phénomène, ils ont enfin enregistré en 2023 une chute (- 41,2 %) moins que proportionnelle à la baisse de moitié des taux d'imposition par rapport à 2022.

Graphique n° 12 : produits de CVAE par année d'imposition, 2017-2023, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

Compte tenu de l'absence de réduction du périmètre d'assujettissement des entreprises à la CVAE depuis 2021⁵¹ et de la réduction à hauteur des trois-quarts des taux d'imposition entre 2021 et 2023, il apparaît possible de considérer que le produit de la CVAE de 2023 représente un

⁵¹ En 2023 comme en 2020, acquittent la CVAE à un taux au moins égal au taux plancher toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 500 000 euros.

quart de celui qui aurait été réalisé si le barème de l'impôt était demeuré inchangé⁵². À législation inchangée par rapport à 2020, la CVAE acquittée par les entreprises aurait pu atteindre environ 21 Md€ en 2023, soit au moins 15 Md€ de plus que le produit effectivement constaté.

En 2023, selon l'Insee, la valeur ajoutée des branches d'activité de l'économie française, hors services principalement non marchands⁵³ s'est élevée à près de 2 000 Md€⁵⁴.

Dans ces conditions, il apparaît possible d'estimer que la réduction des trois quarts de la CVAE entre 2021 et 2023 a procuré aux entreprises, prises globalement, un gain financier équivalent à 0,75 point de leur valeur ajoutée. Ce gain est plus élevé pour les seules entreprises qui acquittent la CVAE, mais n'a pu être chiffré dans le cadre de cette enquête.

À ce jour, les données d'excédent brut d'exploitation produites par l'Insee pour l'ensemble des branches de l'économie s'arrêtent à l'année 2022. L'Insee établit cependant des données trimestrielles sur l'excédent brut d'exploitation de l'ensemble des entreprises non financières (y compris les entreprises individuelles), valeur aux prix courants. Il apparaît possible d'approximer le montant de l'excédent brut d'exploitation des branches de l'économie française hors services principalement non marchands en 2023, en multipliant son montant de 2022 par le rapport entre la somme des montants des quatre trimestres 2023 et celle de la période équivalente de 2022 des entreprises non financières.

Sous cette hypothèse, le montant de l'excédent brut d'exploitation des branches de l'économie française, hors services principalement non marchands, se serait élevé à 787 Md€ en 2023, après 700 Md€ en 2022 (+12,5 %).

La réduction des trois-quarts des taux de la CVAE intervenue entre 2021 et 2023 procurerait ainsi aux entreprises un gain équivalent à 1,9 point de leur excédent brut d'exploitation de l'année 2023. Pour les branches de l'économie française, hors services principalement non marchands, l'excédent brut d'exploitation avait représenté 37,8 % de la valeur ajoutée en 2022.

b) Le gain lié à la réduction de moitié des bases des locaux industriels en 2021

L'incidence de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises sur le produit de ces impôts est plus aisée à appréhender. En effet, la DGFIP suit le montant des exonérations correspondantes afin de déterminer le montant de la compensation que verse l'État aux intercommunalités et communes concernées.

Pour 2023, le montant des exonérations s'élève à 4,3 Md€, dont 2,3 Md€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 2 Md€ pour la cotisation foncière des entreprises.

⁵² Cette appréciation est confortée par le fait que le barème de la CVAE est un barème progressif dont les tranches n'ont jamais été revalorisées, ce qui a pour effet qu'un nombre croissant d'entreprises acquittent cet impôt (622 000 en 2022 contre 498 000 en 2017) et que le taux moyen d'imposition augmente lui aussi (1,26 % en moyenne en 2020 contre 1,22 % en 2017).

⁵³ Branches « Administration publique », « Enseignement », « Activités pour la santé humaine » et « Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement ».

⁵⁴ Précisément 1 999,8 Md€ selon les comptes de la Nation arrêtés au 31 mai 2024.

Selon les conventions précédentes, il représente 0,2 point de la valeur ajoutée et 0,5 point de l'excédent brut d'exploitation de l'ensemble des branches de l'économie hors services principalement non marchands. Toutes choses égales par ailleurs, l'EBE des entreprises, toutes activités confondues, se trouve ainsi majoré à ce niveau.

*
**

En définitive, la conjonction de la suppression des trois quarts de la CVAE et de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises procure en 2023 aux entreprises, prises dans leur globalité, un gain de l'ordre de 1 % de leur valeur ajoutée (VA) et de 2,4 % de leur excédent brut d'exploitation (EBE).

À lui seul, ce gain équivaut à un quart de l'augmentation de l'excédent brut d'exploitation des entreprises non financières entre 2019 et 2023 à prix courants, et même à la quasi-totalité de l'augmentation intervenue entre 2019 et 2021, toujours à prix courants. Sans en être le seul facteur explicatif, il apporte ainsi une contribution importante à la hausse du taux de marge des sociétés non financières, passé de 30,7 % de la valeur ajoutée en 2019 à 32,7 % en 2023. Hormis 2021, où il avait atteint 33,5 %, ce niveau est le plus élevé depuis 2009 (le taux 2023 est comparable à celui de 2008).

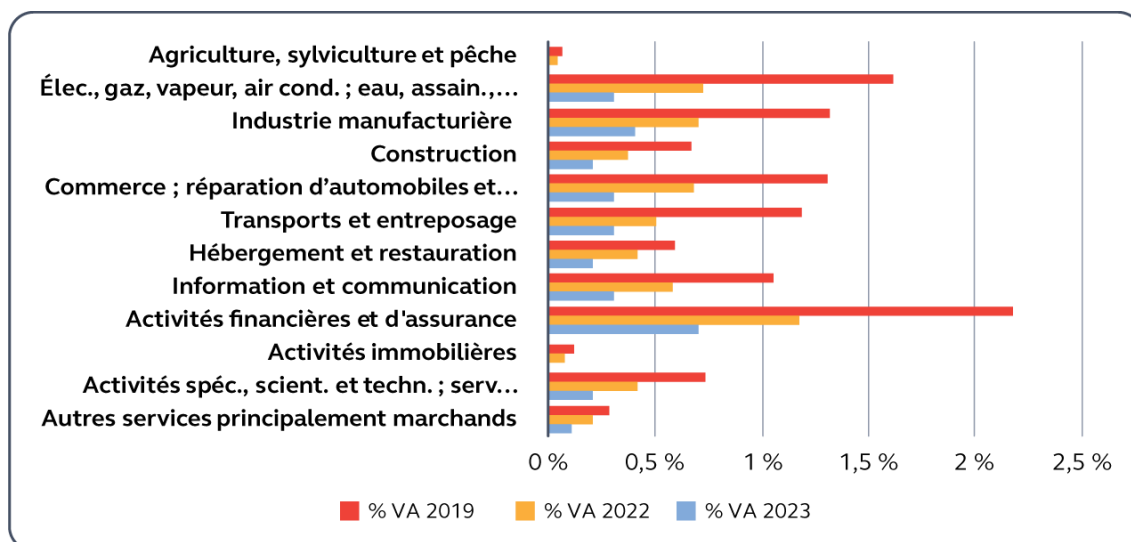
2 - Un gain financier dont bénéficient notamment les entreprises industrielles entendues au sens large

Comme le montre le graphique ci-après, la CVAE due par les entreprises représente une part hétérogène de leur valeur ajoutée en fonction de leur secteur d'activité. Ainsi, son poids est nul ou presque pour l'agriculture, la sylviculture et la pêche et les activités immobilières (hors construction).

À la suite de la réduction de moitié de la cotisation de CVAE en 2021, la part de la CVAE dans la valeur ajoutée des entreprises a été réduite en général de moitié par rapport à 2019. En 2023, la suppression de la moitié de la cotisation restante de la CVAE a entraîné une réduction généralement proportionnelle de son poids dans la valeur ajoutée.

Ont le plus bénéficié de ces réductions successives les domaines d'activité les plus taxés : les banques et sociétés d'assurance, les entreprises des secteurs de l'électricité, du gaz, de l'eau, du chauffage urbain, de l'assainissement et des déchets, l'industrie manufacturière et les commerces.

**Graphique n° 13 : CVAE en % de la valeur ajoutée par secteur d'activité
(2019, 2022 et 2023)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP et de l'Insee

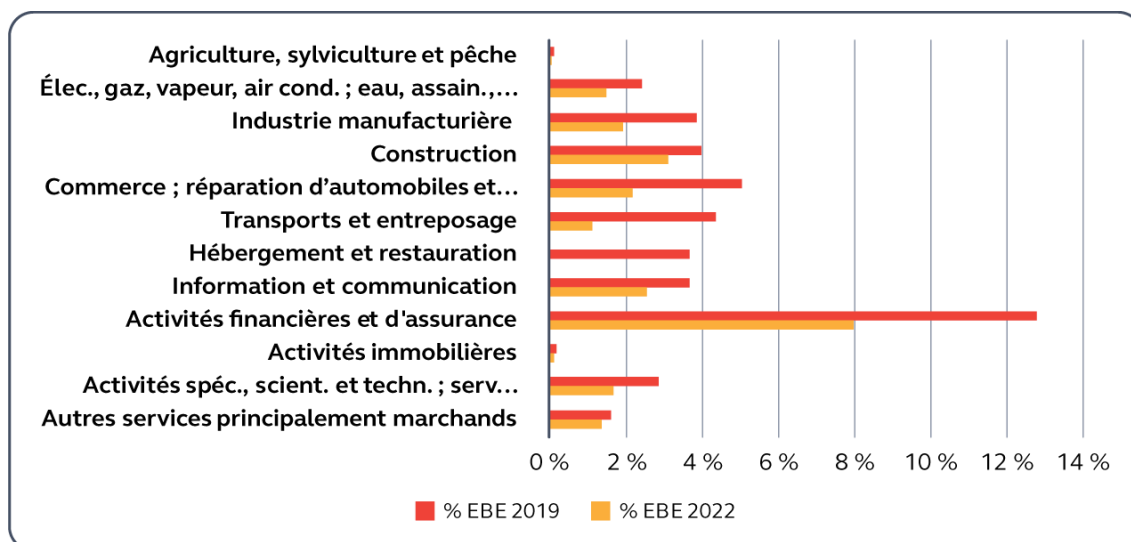
Note de lecture :

- ligne 2 : production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné ; production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ; industries extractives
- ligne 11 : activités spécialisées, scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien

En 2023, selon les données de la DGFIP, la CVAE n'a plus prélevé que 0,4 % de la valeur ajoutée imposée de l'industrie manufacturière (soit 1 Md€), contre 1,3 % en 2019 (3,2 Md€), avant application des dégrèvements gracieux et contentieux.

Le poids de la CVAE par domaine d'activité obéit à une hiérarchie assez différente quand on l'apprécie par référence à l'excédent brut d'exploitation (EBE). En 2019, la CVAE représentait en moyenne une part plus élevée de l'EBE pour les entreprises des secteurs du commerce et des transports que pour l'industrie manufacturière et les secteurs de l'énergie (électricité, gaz ...), de l'eau, de l'assainissement et des déchets. En 2022, son poids tend à converger à moins de 3 %, voire à moins de 2 % de l'EBE pour l'ensemble des secteurs d'activité, à l'exception du secteur financier.

Graphique n° 14 : CVAE en % de l'excédent brut d'exploitation par secteur d'activité (2019 et 2022)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP et de l'Insee

Note de lecture 1 :

- ligne 2 : production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné ; production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ; industries extractives

- ligne 11 : activités spécialisées, scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien

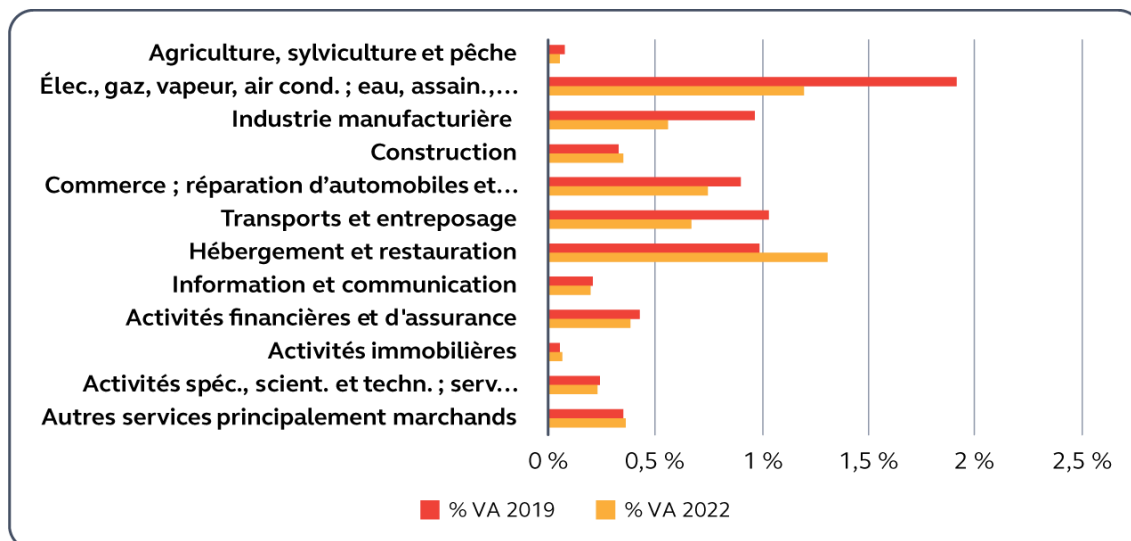
Note de lecture 2 :

En 2022, le secteur de l'hébergement et de la restauration a dégagé un léger EBE négatif (186 M€). Le montant de la CVAE déclaré par les entreprises de ce même secteur a le même ordre de grandeur (171 M€).

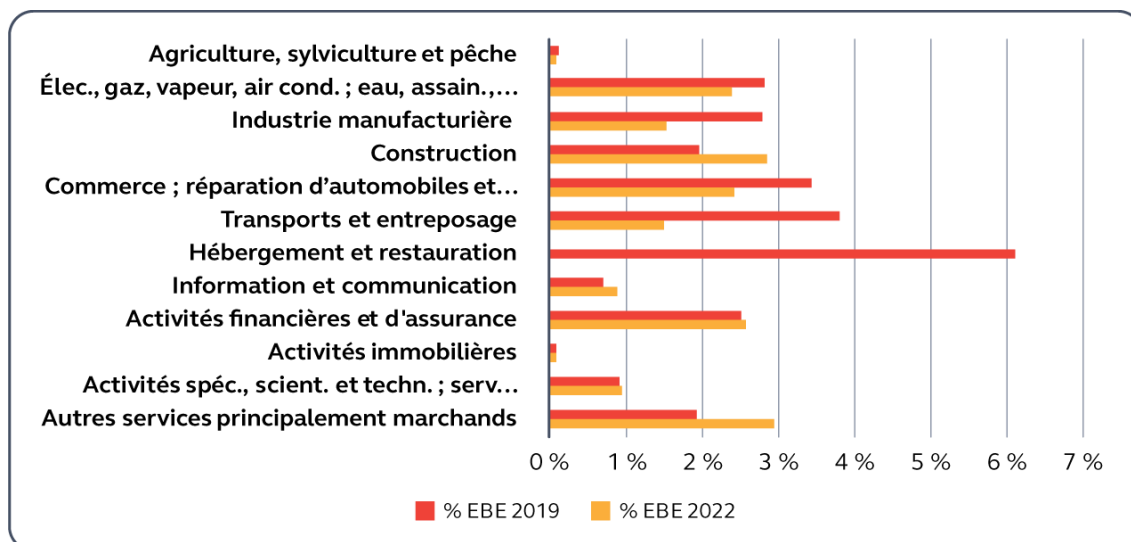
Les incidences de la réduction des bases des locaux industriels sur la part de la valeur ajoutée que les entreprises doivent consacrer aux impôts locaux et sur l'excédent d'exploitation que conservent les entreprises après les avoir acquittés ne peuvent être que partiellement appréhendées. En effet, l'absence de codification de certains éléments d'identification des entreprises (en particulier le SIREN) dans le rôle général d'imposition ne permet pas de connaître leur domaine d'activité pour un peu plus du quart du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (26 % pour le rôle général 2023).

Connue avec un degré satisfaisant de précision, la répartition de la CFE par domaine d'activité fait clairement apparaître l'incidence de la réduction de moitié des bases d'imposition des locaux industriels sur l'industrie manufacturière et les secteurs de l'énergie (électricité, gaz, etc.), de l'eau, de l'assainissement et des déchets, mais aussi d'autres secteurs dont une partie des locaux sont considérés comme industriels : transports et entreposage, commerce et réparation d'automobiles. Ces secteurs bénéficient d'environ 16 % du montant de la réduction de moitié des bases des locaux industriels. Les gains dont ils ont bénéficié sont encore plus marqués quand on rapporte le montant de la CFE à leur excédent brut d'exploitation.

Graphique n° 15 : CFE en % de la valeur ajoutée par secteur d'activité (2019 et 2022)



Graphique n° 16 : CFE en % de l'excédent brut d'exploitation par secteur d'activité (2019 et 2022)



Pour les deux graphiques

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP et de l'Insee

Note de lecture 1 :

- ligne 2 : production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné ; production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ; industries extractives

- ligne 11 : activités spécialisées, scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien

Note de lecture 2 :

En 2022, le secteur de l'hébergement et de la restauration a dégagé un léger EBE négatif (186 M€). Le montant de la CVAE déclaré par les entreprises de ce même secteur (546 M€) est plus élevé que ce dernier.

En prenant pour hypothèse que la répartition sectorielle de la taxe foncière sur les propriétés bâties est similaire à celle de la CFE, l'industrie manufacturière pourrait avoir bénéficié d'une baisse d'impôts de 3,3 Md€ entre 2019 et 2022. Toutes choses égales par

ailleurs, cette baisse représente 39 % de l'augmentation de l'excédent brut d'exploitation intervenue entre ces deux années (de 83,2 Md€, soit un taux de marge de 34,5 % en 2019, à 91,6 Md€, soit 36,1 % de taux de marge en 2022).

Pour les secteurs de l'énergie (électricité, gaz ...), de l'eau, de l'assainissement et des déchets, le gain correspondant pourrait atteindre 1,1 Md€. Il a contribué à limiter la diminution de l'EBE (de 31,7 Md€, soit un taux de marge de 67,4 % en 2019, à 23,4 Md€, soit 49,5 % de taux de marge en 2022).

3 - Des effets sur l'investissement qui ne pourront être observés qu'à terme

Sous l'effet notamment de la réduction des trois-quarts de la CVAE et de moitié des bases d'imposition des locaux professionnels, le poids des impôts de production à la charge des entreprises s'est réduit à périmètre constant⁵⁵ de 3,2 % du PIB en 2017 à 2,8 % en 2023.

Comme il a été souligné, la réduction des impôts de production a apporté une contribution significative à l'augmentation du taux de marge des entreprises sur la valeur ajoutée par rapport à l'avant-crise sanitaire, tout particulièrement en 2021.

Cette augmentation du taux de marge s'accompagne de celle du taux d'investissement, c'est-à-dire de la part de la valeur ajoutée consacrée à l'investissement. Au cours des trois années 2021, 2022 et 2023, il est proche de 23 % (22,8 % en 2023), contre 21,6 % en 2019, un peu plus de 20 % au milieu des années 2010 et 21,8 % en 2008.

Le recul manque cependant pour apprécier dans quelle mesure l'amélioration de la rentabilité des entreprises permise notamment par la suppression d'une part prépondérante de la cotisation de CVAE et la réduction de moitié des impôts locaux maintenus sur les établissements industriels entraîne une augmentation durable de leur effort d'investissement.

Passé l'effet de reprise lié à la sortie de la crise sanitaire, il n'est pas certain que la formation brute de capital fixe (FBCF) des entreprises augmente tendanciellement plus vite. La FBCF des entreprises non financières a augmenté en volume (aux prix de l'année précédente) de 9,7 % en 2021, a stagné en 2022, puis a légèrement augmenté en volume de 0,4 % en 2023. En moyenne, son évolution sur les trois années 2021-2023 ou les quatre années 2021-2024 en prenant en compte la prévision relative à 2024 est semblable à celle de la période 2014-2019.

Pour leur part, les bases des entreprises assujetties aux impôts directs locaux augmentent en volume à un rythme comparable à l'avant crise sanitaire (environ + 1 % par an pour les locaux professionnels et + 2 % pour les locaux industriels).

⁵⁵ En neutralisant l'effet du remplacement de la taxe d'apprentissage et de la contribution des employeurs à la formation par la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (11,2 Md€ de recettes affectées à France compétences en 2023 contre 1,6 Md€ de recettes de taxe d'apprentissage pour les régions en 2017).

III - Un coût massif des réformes des impôts locaux pour les finances publiques

L'État compense aux collectivités les pertes de recettes liées à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et à celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, ainsi qu'à la réduction des impôts fonciers sur les locaux industriels. Cette compensation est assurée par le transfert de recettes de l'État, notamment de TVA, aux collectivités. Les suppressions ou réductions d'impôts locaux intervenues entre 2018 et 2023 contribuent de manière déterminante au creusement du déficit du budget de l'État. Ce dernier concentre l'essentiel de celui des administrations publiques, qui a atteint en 2023 154,8 Md€, soit 5,5 % du PIB.

A - Une compensation des réformes par des recettes de l'État plutôt favorable aux collectivités

Si l'article 72-2 de la Constitution prévoit que l'État doit compenser à leur coût historique le coût des compétences qu'il transfère aux collectivités territoriales⁵⁶, aucune disposition constitutionnelle ne prévoit une compensation des suppressions ou des réductions de recettes locales décidées par l'État. À l'occasion de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le Conseil constitutionnel⁵⁷ a jugé que l'État n'avait pas d'obligation en ce sens. Une absence de compensation de ces pertes de recettes aurait cependant déséquilibré les finances publiques locales. L'État les a donc compensées en transférant aux collectivités une partie de ses propres recettes, notamment de TVA.

Contrairement à une idée reçue, les suppressions de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE dans les recettes des collectivités n'ont pas été sous-compensées par l'État. Si certains mécanismes ont limité à la marge le montant des compensations assumées par l'État, la dynamique particulière des recettes de TVA en 2021 et en 2022, au sortir de la crise sanitaire « Covid », a fait bénéficier les collectivités d'un gain financier. Ce gain pourrait être durable en raison des effets instantanés sur les recettes de l'évolution de l'assiette, alors qu'ils interviennent avec une année de décalage pour les anciens impôts locaux supprimés.

⁵⁶ « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

⁵⁷ Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, sur la loi de finances pour 2020, à propos du schéma de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales : « 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 ».

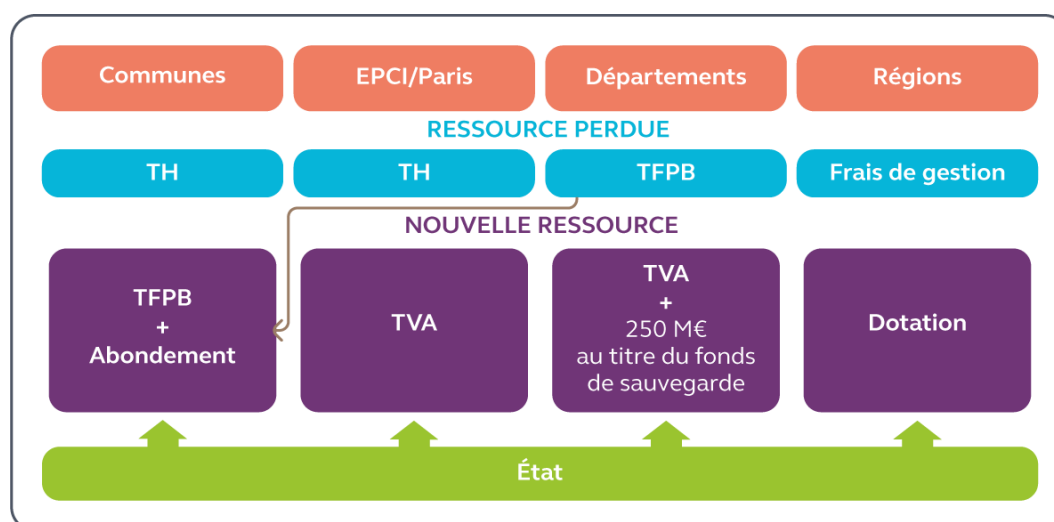
1 - La compensation par des recettes de TVA de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

a) *Un schéma de compensation bouclé par l'affectation de recettes de TVA et, pour les communes, par le dispositif du « coefficient correcteur »*

Entre 2018 et 2020, la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les 80 % de foyers fiscaux ayant les revenus les moins élevés a été compensée à l'euro – l'euro aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (intercommunalités) par des dégrèvements d'impôts pris en charge par l'État.

Depuis 2021, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée, pour les communes, par la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et, pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (intercommunalités) et la Ville de Paris, par l'attribution de fractions de TVA. Les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties des départements et des collectivités exerçant les compétences de ces derniers⁵⁸ ont été compensées par l'affectation d'une autre fraction de TVA.

Schéma n° 1 : compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2021



Source : Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales, 2022

Note de lecture : le terme « Abondement » fait référence au mécanisme du coefficient correcteur (voir *infra*)

À l'exception de l'année 2021 pour les départements (voir b) *infra*), le montant des fractions de TVA affectées aux départements, aux intercommunalités et à la Ville de Paris évolue comme le produit net de la TVA au niveau national, c'est-à-dire le produit brut budgétaire de l'année précédente, déduction faite des remboursements et restitutions faites aux redevables de cet impôt.

⁵⁸ Département puis collectivité territoriale unique de Mayotte, métropole de Lyon, collectivité territoriale de Guyane, collectivité territoriale de Martinique et collectivité de Corse.

De manière incidente, les régions bénéficient à compter de 2021 d'une dotation budgétaire⁵⁹ qui a pour objet de compenser la perte des frais de gestion liés à la taxe d'habitation perçus par ces collectivités depuis 2014. Le montant de cette dotation (293 M€) est gelé au niveau des frais de gestion de la taxe d'habitation perçus en 2020 par chaque région, alors que l'évolution de ces derniers suivait avant la réforme celle des produits de la taxe d'habitation.

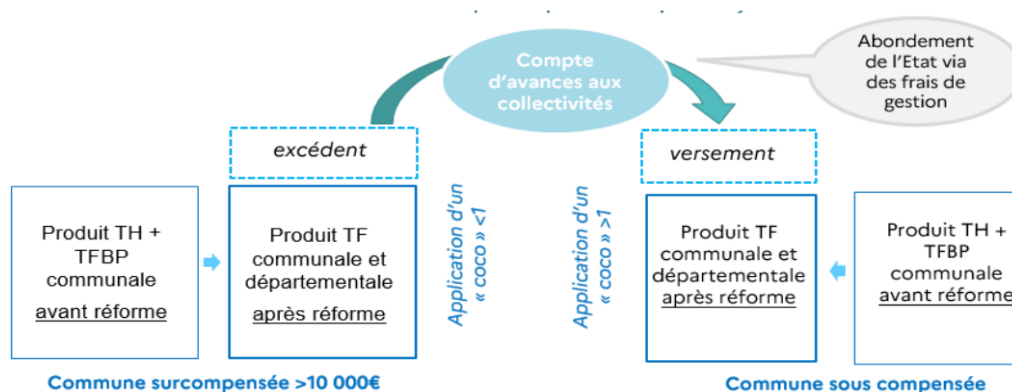
Compte tenu de différences de montants de bases ou de taux d'imposition, le montant de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties réaffectée à chaque commune prise individuellement diffère de celui de la taxe d'habitation sur les résidences principales qu'elle percevait avant la réforme. Afin d'assurer l'équilibre financier de la réforme pour les communes, un dispositif dit de coefficient correcteur prélève à la source les communes surcompensées par la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties afin de verser un complément aux communes sous-compensées, dans le cadre du compte d'avances des impositions émises par voie de rôle.

Le coefficient correcteur de la sur ou de la sous-compensation des communes auxquelles est réaffectée la taxe foncière sur les propriétés bâties départementale

Au niveau d'une commune, le montant transféré de TFPB est soit supérieur (commune surcompensée), soit inférieur (commune sous-compensée) au montant de THRP perdu.

Afin de garantir à toutes les communes une compensation égale à l'euro près au montant de THRP perdu, un mécanisme d'équilibrage neutralisant les sur ou sous-compensations a été mis en place : le coefficient correcteur.

Économie générale de l'équilibre du coefficient correcteur



Source : Direction du budget

⁵⁹ Mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le coefficient correcteur a une valeur fixe. Cette valeur est calculée en divisant le produit de TFPB perçu par une commune après la réforme par la somme des produits de référence de THRP et de TFPB perçus par cette même commune avant la réforme. Elle est par conséquent inférieure à 1 pour les communes surcompensées et supérieure à 1 pour les communes sous-compensées. Son application aux recettes de TFPB entraîne un complément de recettes pour les communes sous-compensées (10 522 communes, soit 30 % des communes, pour un montant total de 3,7 Md€ en 2021) et une minoration de recettes pour la plupart, mais non toutes les communes surcompensées (17 670 communes, soit 51 %, pour 3,1 Md€ au total en 2021).

En effet, le coefficient correcteur ne s'applique pas aux communes pour lesquelles la surcompensation était inférieure ou égale à 10 000 € en 2021 (6 767 communes, soit 19 %, pour un montant de 33 M€ au total en 2021⁶⁰). Ces communes ne sont ainsi pas mises à contribution pour réduire le solde négatif, à la charge de l'État, entre les communes sur et sous-compensées.

Les modalités de calcul du coefficient correcteur visent à conserver le caractère évolutif de la compensation, contrairement au dispositif retenu lors de la réforme de la taxe professionnelle (fonds national de garantie individuelle des ressources ou FNGIR⁶¹). Ainsi, le complément ou la minoration de produit évolue dans le temps comme les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Pour les communes sous-compensées, les revalorisations annuelles des valeurs locatives cadastrales entraînent l'augmentation de recettes apportées par le coefficient correcteur dans la même proportion ; les communes surcompensées bénéficient d'une augmentation de recettes proportionnelle à la part des recettes que leur laisse le coefficient correcteur, augmentée de la hausse des bases physiques.

En revanche, les modalités de calcul du coefficient correcteur sont conçues de manière à neutraliser l'effet des variations de taux. Ainsi, les communes surcompensées qui augmentent leur taux de TFPB conservent l'intégralité du supplément de produit qui en résulte. Pour les communes sous-compensées, une augmentation du taux de la TFPB ne leur permet pas d'obtenir un supplément de ressources par le biais du coefficient correcteur (les hausses de taux ne s'appliquent pas sur la part de recettes qui leur est attribuée à ce titre).

Les modifications des modalités de calcul du coefficient correcteur intervenues en 2021 n'ont eu qu'une incidence marginale sur l'évolution des nombres de communes surcompensées (- 1 %) et sous-compensées (+ 1 %) entre 2021 et 2023 (voir annexe n° 6).

Un abondement de l'État, constitué d'une fraction des frais de gestion prélevés sur les impôts locaux émis par voie de rôle, et reversé à partir du compte d'avances des collectivités, permet d'équilibrer le dispositif du coefficient correcteur. Ce dernier est en effet déséquilibré : le produit de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est inférieur à celui de la taxe d'habitation à compenser ; de surcroît, les communes surcompensées de moins de 10 000 € ne sont pas mises à contribution.

Le montant de la contribution de l'État est passé de 581 M€ en 2021 à 697 M€ en 2022 (+ 116 M€), puis à 728 M€ en 2023 (+ 31 M€).

⁶⁰ DGCL, BIS n°164, juillet 2022.

⁶¹ Le FNGIR est un mécanisme d'équilibrage des recettes fiscales des collectivités, institué à la suite de la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Il a pour objet de permettre à chaque collectivité de disposer d'un niveau de ressources identique avant et après la suppression de cet impôt. Les collectivités surcompensées par le nouveau panier de ressources (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) sont prélevées en faveur des collectivités sous-compensées.

En dehors du ressaut lié à une évolution des modalités de calcul du coefficient correcteur, la hausse de la contribution de l'État à l'équilibre de ce dispositif en 2022, puis en 2023 traduit l'incidence de la revalorisation annuelle des bases locatives et l'absence de dispositif de sortie des communes dont la surcompensation est inférieure à 10 000 €.

b) Une réduction à la marge des montants à compenser dus par l'État

Trois dispositifs ont réduit le montant des compensations à la charge de l'État :

- l'État n'a pas pris en charge les incidences des hausses de taux et des diminutions d'abattements sur les bases de la taxe d'habitation sur les résidences principales décidées par les collectivités après l'annonce de sa réforme. Ainsi, entre 2018 et 2020, l'État a compensé les dégrèvements sur la base des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017⁶². Entre 2020 et 2022, les valeurs locatives retenues pour le calcul de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'ont pas été revalorisées, les taux ou montants d'abattements ont été gelés et le pouvoir de fixation de taux des communes⁶³ a été suspendu afin de limiter les hausses de cotisation de taxe d'habitation pour les contribuables qui restaient redevables de cette taxe comme le coût de la compensation de sa suppression pour l'État. Pour la fraction de TVA versée aux intercommunalités et à la Ville de Paris depuis 2021, il est tenu compte du taux intercommunal appliqué en 2017. Pour celle affectée aux départements à compter de 2021, sont pris en compte les taux de taxe foncière sur les propriétés bâties appliqués par les départements en 2019 ;
- l'État a limité le montant de la taxe d'habitation sur les résidences principales de 2020 à compenser à partir de 2021 en revalorisant forfaitairement les bases de cet impôt de 0,9 % (correspondant à l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé sur un an à fin septembre déterminé par l'Insee), au lieu de 1,2 % en faisant application de la règle d'indexation de droit commun (évolution de l'indice sur un an à fin novembre). Cela étant, l'indice à fin septembre était le dernier connu lorsque cette disposition a été adoptée ; il a eu pour effet de réduire l'écart entre la revalorisation forfaitaire appliquée aux valeurs locatives des impôts locaux en 2019, soit 2,2 %, et l'inflation effective, plus faible (1,2 %) ;
- l'État a fait bénéficier les intercommunalités, mais pas les départements de la dynamique positive de la fraction de TVA en 2021. C'est seulement à partir de 2022 que les départements ont bénéficié de la dynamique de la fraction de TVA qui leur est attribuée. À la place de la dynamique de 2021, les départements perçoivent chaque année depuis 2021 un montant forfaitaire fixe de 250 M€. Ce montant est réparti entre les départements en fonction de critères de ressources et de charges (63 départements bénéficiaires en 2024). Depuis 2022, la dynamique positive du montant forfaitaire de 250 M€ et de la dynamique de cette dynamique est affectée à un fonds de sauvegarde des départements. Après que l'État en a doublé le montant, les sommes capitalisées au titre de 2022 et de 2023, soit 102 M€, ont été libérées en 2024 (en faveur de quatorze départements).

⁶² En renonçant à prendre en compte les diminutions d'abattements intervenues en 2018, l'État a cependant permis à des communes d'augmenter leurs bases de la taxe d'habitation, de même que le produit de référence compensable, calculé en appliquant le taux de 2017 aux bases d'imposition de la taxe d'habitation pour 2020.

⁶³ Pour la taxe d'habitation sur les résidences principales, mais aussi pour la taxe sur les résidences secondaires et la taxe sur les logements vacants.

c) Un gain financier pour les collectivités lié à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2023, la Cour a estimé que l'attribution de recettes de TVA aux collectivités locales et à leurs groupements, pris globalement, en remplacement de l'ancienne taxe d'habitation sur les résidences principales leur avait procuré un gain financier très significatif. Ce gain avait été estimé à 4,3 Md€, en prenant pour base de comparaison le montant de la taxe d'habitation sur les résidences principales de 2020 et pour hypothèse une stabilité des taux d'imposition en 2021 et 2022.

Le gain financier dont ont bénéficié les collectivités est intervenu malgré les dispositifs visant à limiter le montant de la compensation pour l'État (voir b) *supra*). Il est imputable à la dynamique des recettes de TVA, qui ont crû plus fortement que l'augmentation nominale du PIB en 2021 (élasticité de 1,8⁶⁴) et en 2022 (élasticité de 1,3).

Depuis lors, le gain des collectivités se réduit en raison d'un « effet de ciseaux » entre d'une part la progression ralentie des recettes de TVA par rapport au PIB en 2023 (élasticité de 0,3) et à nouveau en 2024 (une élasticité de 0,3 est aujourd'hui anticipée) et, d'autre part, une forte revalorisation des bases des impôts locaux en fonction de l'inflation constatée (+ 3,9 % en 2024, après +7,1 % en 2023, +3,4 % en 2022 et +0,2 % en 2021).

En raison de la dynamique initiale des recettes de TVA en 2021 et en 2022, tout gain global pourrait cependant ne pas avoir disparu en 2024.

En dehors des aléas de la conjoncture économique, le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales pourrait continuer à procurer un gain financier aux collectivités, prises globalement, sur le moyen - long terme.

Lorsque la taxe d'habitation sur les résidences principales était en vigueur, les communes et les intercommunalités bénéficiaient de la revalorisation automatique des bases de cet impôt en fonction de l'inflation des prix des biens et services constatée entre novembre de l'année N-2 et novembre de l'année N-1, de l'augmentation en volume des bases en question en N-1 et des hausses de taux qu'elles décidaient pour l'année N ; il en va de même des départements s'agissant de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revenait.

Avec la TVA, les collectivités bénéficient dès l'année en cours, et non plus un an plus tard, des effets de l'inflation des prix des biens et services, ainsi que de l'évolution en volume, généralement positive, de la consommation des ménages.

La diffusion immédiate des effets de l'inflation et de l'augmentation en volume de la consommation dans les bases des recettes de TVA pourrait procurer aux collectivités un gain financier durable par rapport à l'ancienne taxe d'habitation sur les résidences principales. En revanche, les collectivités ne sont plus en mesure d'accroître leurs recettes par des hausses de taux (de taxe d'habitation sur les résidences principales pour les communes et les intercommunalités et de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les départements).

⁶⁴ Ce qui signifie que la hausse du PIB s'accompagne d'une hausse 1,8 fois plus élevée des recettes de TVA.

2 - La compensation par des recettes de TVA de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée dans les recettes des collectivités

a) Une compensation reposant exclusivement sur l'affectation de recettes de TVA

La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises a été compensée par l'attribution de fractions de TVA distinctes pour les régions, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que la Ville de Paris et les communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle.

De manière incidente, les régions bénéficient à partir de 2023 d'une compensation de la perte de recettes des frais de gestion de CVAE dont elles bénéficiaient, par l'attribution d'une dotation budgétaire (107 M€). Le montant de cette dotation est fixe, alors que celui des frais de gestion suivait l'évolution des produits de la CVAE avant la réforme.

b) Une réduction à la marge des montants à compenser par l'État

La compensation des régions

En 2021, le montant de TVA versé à chaque région ou collectivité exerçant les compétences des régions était égal au produit de la CVAE perçu en 2020⁶⁵. Il n'intégrait donc pas la dynamique positive des recettes de TVA de cette même année.

Depuis 2022, la fraction de TVA versée à chaque région intègre au contraire la dynamique des recettes de TVA de l'année⁶⁶.

⁶⁵ Ce produit est majoré des attributions reçues ou minoré des prélèvements effectués sur les recettes des régions au titre du fonds de péréquation des ressources des régions (FPRR) en 2020. L'intégration des sommes positives ou négatives liées à ce dispositif de péréquation horizontale au montant de la TVA versée aux régions en compensation de la suppression de la CVAE conduit à figer les sommes positives ou négatives liées à l'ancien fonds de péréquation au sein du montant de TVA qui leur est individuellement versé. En revanche, elle a un effet nul sur le montant global de la compensation versée aux régions prises dans leur ensemble. En 2020, 184,5 M€ avaient été prélevés sur quatre régions (Ile-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire et Grand-Est) et redistribués aux autres régions, hors Mayotte, soit treize régions au total.

⁶⁶ Le montant de cette fraction est déterminé en appliquant le rapport entre le produit de la CVAE perçu en 2020 et le produit net de la TVA encaissé en 2021. Au titre des premiers mois de chaque année, ce rapport est appliqué au montant estimé de recettes nettes de TVA dans le projet de loi de finances de l'année ; une régularisation est effectuée une fois connu le montant de recettes effectivement encaissé. À compter de 2022, le montant de la TVA comprend aussi l'attribution ou le prélèvement appliqué en 2021 au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources régionales (FNGIR), instauré en 2011 lors de la suppression de la taxe professionnelle (675 M€).

La compensation des départements, des intercommunalités et des communes

Contrairement aux régions, les départements, les intercommunalités et les communes membres d'intercommunalités à fiscalité additionnelle ont bénéficié de la dynamique des recettes de TVA dès la première année de la suppression de la CVAE dans leurs recettes, soit dès 2023⁶⁷.

S'agissant de la dynamique de la TVA versée aux intercommunalités et aux communes, son montant a été minoré à hauteur de deux nouvelles dotations budgétaires destinées aux collectivités.

En premier lieu, la loi de finances initiale pour 2023 a créé le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, dit « fonds vert »⁶⁸, aux fins de cofinancer des projets d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements et l'a doté de 2 000 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 500 M€ en crédits de paiement (CP)⁶⁹. La loi de finances de fin de gestion 2023 a réduit de 50 M€ le montant des CP pour 2023, ainsi ramené à 450 M€. Au total, plus de 1 999 M€ d'AE et près de 302 M€ de CP ont été consommés en 2023. La faible consommation de CP s'est traduite par une minoration de 198 M€ de la compensation au titre de la CVAE en 2023.

Au titre du « fonds vert », la loi de finances pour 2024 avait ouvert 2 499 M€ d'AE et 1 124 M€ de CP. En gestion, 501,7 M€ d'AE et 420,9 M€ de CP ont été annulés⁷⁰. La loi de finances de fin de gestion pour 2024 a prévu l'annulation supplémentaire de 400 M€ d'AE et de 65 M€ de CP. Le montant d'AE disponibles est ainsi inférieur d'environ 400 M€ à celui des AE consommées en 2023. Le montant de CP disponibles reste quant à lui plus élevé, à hauteur de près de 140 M€, que celui des CP ouverts par la loi de finances initiale pour 2023, en contrepartie d'une minoration de la TVA attribuée aux intercommunalités et aux communes.

En outre, 150 M€ de crédits supplémentaires ont été attribués en 2023 aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)⁷¹. Cette attribution a pour objet de mettre en œuvre le plan de soutien exceptionnel annoncé par le Président de la République en octobre 2022. Ce financement supplémentaire devait permettre aux SDIS d'acquérir plus de 1 100 véhicules de lutte contre les incendies. Le concours aux SDIS a un caractère exceptionnel, propre à l'année 2023 et n'a pas été reconduit en 2024. Dans ces conditions, la compensation de la suppression de la CVAE pour les départements, les intercommunalités et les communes a été minorée à titre définitif de 150 M€ à compter de 2024.

⁶⁷ À compter de 2023, le montant de TVA qui est leur est attribué est déterminé en rapportant la somme des montants moyens de produits de la CVAE et de compensations d'exonérations de cette imposition perçus en 2020, 2021 et 2022 au produit net de la TVA encaissé en 2022. S'agissant des départements, le numérateur comprend aussi le solde de la moyenne du montant total prélevé et de la moyenne du montant total versé en 2020, 2021 et 2022 au titre du fonds national de péréquation de la CVAE (près de 64 M€ ont été prélevés sur 23 départements en faveur de 56 autres départements en 2020, près de 62 M€ sur 22 départements en faveur de 56 autres départements en 2021 et près de 58 M€ sur 19 départements en faveur de 55 autres départements en 2022 ; l'effet est nul sur le montant global de la compensation versée aux départements pris dans leur ensemble). Au titre des premiers mois de chaque année, le rapport précité est appliqué au montant estimé de recettes nettes de TVA dans le projet de loi de finances ; une régularisation est effectuée sur la base du montant encaissé de recettes.

⁶⁸ Programme 380 de la mission budgétaire « Écologie, développement et mobilités durables ».

⁶⁹ Le projet de loi de finances prévoyait 1,5 Md€ d'AE et 375 M€ de CP.

⁷⁰ En particulier, un décret n° 2024-124 du 21 février 2024 a annulé 500 M€ d'AE et 430 M€ de CP.

⁷¹ Programme 161 Sécurité civile de la mission budgétaire « Sécurités ».

c) Un gain financier lié à la suppression de la CVAE

Les entreprises dont le montant de la CVAE de l'année précédente dépasse 1 500 € versent deux acomptes au cours de l'année d'imposition N, calculés en fonction de la CVAE due au titre de l'année précédente N-1⁷² et versent ou récupèrent le solde en mai de l'année suivante N+1 en fonction du montant d'impôt effectivement dû au titre de l'année N.

Le remplacement de recettes de CVAE par des recettes de TVA a protégé les régions des conséquences financières de la récession économique de l'année 2020 imputable à la crise sanitaire. En effet, cette récession a eu pour effet de minorer le montant des recettes de CVAE en 2021 (pour un grand nombre d'entreprises, réduction par rapport à 2020 des acomptes versés, calculés par référence à l'impôt dû au titre de 2020) et, dans une moindre mesure, en 2022 (pour certaines entreprises, régularisation négative en fonction du montant effectivement dû au titre de 2021 lorsque ce dernier est plus faible que celui dû au titre de 2020).

Pour les départements et les entités du « bloc communal », la prise en compte de la moyenne des produits de CVAE sur quatre années (produits perçus en 2020, 2021 et 2022 et qui auraient été perçus à législation constante en 2023), pour déterminer le montant de la compensation de TVA en 2023 a été plus favorable que celle des produits exclusivement perçus en 2022, avant la réaffectation des recettes de CVAE à l'État à compter de 2023. En effet, le produit des recettes de CVAE des départements a été moins élevé en 2022 (3,7 Md€) qu'en 2021 (3,8 Md€) et en 2020 (3,9 Md€) ; celui du « bloc communal » a de même diminué (5,8 Md€ en 2020, moins de 5,8 Md€ en 2021 et 5,6 Md€ en 2022).

Le remplacement de la CVAE par la TVA a eu un effet favorable sur les finances publiques locales. Il paraît principalement lié à la forte dynamique des recettes de TVA en 2022. Selon l'estimation de la Cour, il s'est élevé en 2023 à 1,1 Md€ ou à 1,75 Md€ en prenant également en compte les concours au « fonds vert » (0,5 Md€) et aux SDIS (0,15 Md€) financés par la dynamique des recettes de TVA (voir b) *supra*).

Comme celui de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le gain financier pour les collectivités lié à la compensation de la suppression de la CVAE par des recettes de TVA pourrait avoir un caractère durable. En effet, les recettes de TVA intègrent instantanément les effets « volume » et « prix » de la consommation de l'année en cours, tandis que le solde de la CVAE intègre avec un différé d'une année ces mêmes effets s'agissant de la valeur ajoutée.

3 - La compensation par un prélèvement sur les recettes de l'État de la réduction de moitié des bases des locaux industriels

Depuis 2021, la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises est compensée auprès des collectivités concernées par un prélèvement sur les recettes fiscales et non fiscales de l'État.

Par ordre d'importance, il s'agit du troisième prélèvement sur recettes, après la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

⁷² Au 15 juin de l'année d'imposition pour 50 % de la CVAE due au titre de l'année précédente et au 15 septembre de l'année d'imposition pour les 50 % restants.

Le montant de la compensation versée par l'État est calculé en appliquant les taux d'imposition applicables en 2020 aux bases contemporaines de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises. Il intègre ainsi l'incidence de la revalorisation automatique des bases d'imposition des locaux industriels en fonction de l'inflation constatée, mais pas celle des hausses de taux décidées par les entités du « bloc communal » à compter de 2021.

Compte tenu de l'augmentation tendancielle des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et de CFE, la compensation de l'État, tout en augmentant en valeur absolue, s'érode en pourcentage du montant de la perte de recettes liée à la réduction des bases d'imposition : 99,2 % en 2021, 98,5 % en 2022, puis 95,5 % en 2023. Pour 2023, la moindre recette correspondante pour les communes et les intercommunalités ayant augmenté leurs taux d'imposition s'élève à 192 M€.

Par ailleurs, le prélèvement sur les recettes de l'État qui compense la réduction de moitié des bases des locaux industriels est intégré à la norme d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. De ce fait, l'augmentation de son montant liée à l'évolution des bases des locaux industriels contribue à justifier des réductions d'autres prélèvements sur recettes en faveur des collectivités compris dans le champ de cette norme et dont le montant est gelé de longue date (« variables d'ajustement »).

4 - Une plus grande variabilité des recettes pour les collectivités bénéficiaires de TVA

L'État a accordé des garanties de recettes de TVA à une partie des collectivités dans le cadre des lois de finances. Ainsi, les recettes de TVA affectées aux départements en compensation de la CVAE ne peuvent être moindres que celles de 2023 ; les recettes de TVA versées aux départements en compensation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et aux intercommunalités et à la Ville de Paris au titre de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne peuvent descendre en deçà de leur montant de 2021.

Ces garanties ne sont pas un pur cas d'école. En 2020, lors de la crise sanitaire, les régions ont bénéficié d'une garantie de recettes de 0,4 Md€, calculée par différence entre les recettes spontanées de TVA de 2020 et celles qui ont leur ont été versées en 2018 au titre de la compensation de la suppression de la part régionale de la DGF.

En raison de l'autoliquidation d'acomptes, puis du solde par les entreprises qui en étaient redevables, la prévision des recettes de CVAE présentait des aléas pour les collectivités auxquelles elle était affectée. Celles-ci constataient des écarts par rapport à leur budget primitif.

En revanche, le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales procurait une recette prévisible aux communes et aux intercommunalités. Il en allait de même pour la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les départements. En effet, il s'agit d'impôts établis par voie de rôle, dont les bases, celles de l'année N-1, sont arrêtées avant que les collectivités n'adoptent leur budget primitif de l'année N (au plus tard le 15 avril de l'année N pour le budget de cette même année). De surcroît, l'État prend à sa charge les dégrèvements accordés aux contribuables au titre d'erreurs dans les bases d'imposition ou pour d'autres motifs.

Les fractions de TVA sont versées aux collectivités par douzièmes. Elles sont calculées une première fois en octobre de l'année N - 1, à partir de la prévision de TVA nationale du

projet de loi de finances de l'année N, puis actualisées en octobre de l'année N, à partir de l'actualisation de la prévision de TVA par le projet de loi de finances de l'année N+1. La TVA nationale définitive de l'année N n'étant connue qu'après le début de l'année N+1, les soldes des fractions de TVA au titre de l'année N sont versés ou prélevés en mars de l'année N+1. Dans ces conditions, le montant des fractions de TVA varie à la hausse ou à la baisse par rapport au montant issu de la prévision pour l'année N contenue dans la loi de finances N+1.

Les collectivités soulignent que les modifications de prévisions de recettes de TVA gênent le pilotage de leurs budgets. Pour l'année 2022, le montant prévisionnel de recettes de TVA a été révisé à la baisse à deux reprises (en juillet, puis en octobre 2022), mais de fait insuffisamment : une régularisation négative a dû être effectuée en mars 2023 au titre de l'année 2022. Une régularisation négative a également été effectuée en mars 2024 au titre de 2023, la nouvelle prévision de la loi de finances pour 2024 ayant été trop optimiste.

Des régularisations négatives de TVA pour les collectivités au titre de 2022 et de 2023

Des montants définitifs de recettes de TVA ont été versés au cours des années de prise d'effet du remplacement d'impôts locaux par ces recettes : 2021 pour la CVAE des régions, la taxe d'habitation sur les résidences principales des intercommunalités et de la Ville de Paris et la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements ; 2023 pour la CVAE des départements et des entités du « bloc communal ».

Aucune régularisation positive ou négative n'a été pratiquée en 2022 au titre de la CVAE des régions, de la taxe d'habitation sur les résidences principales des intercommunalités et de la Ville de Paris et de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements.

En revanche, une reprise de recettes de TVA a été effectuée en 2023, pour un montant agrégé de 328 M€, en raison d'un excès de versement de recettes de TVA au titre de l'année 2022 aux régions (compensation de la CVAE), aux départements (taxe foncière sur les propriétés bâties), ainsi qu'aux intercommunalités et à la Ville de Paris (taxe d'habitation sur les résidences principales).

Une nouvelle reprise a été effectuée en 2024, pour un montant agrégé de 410 M€, pour l'ensemble des fractions de TVA attribuées aux collectivités au titre de 2023.

Afin de réduire l'instabilité des recettes de TVA attribuées aux collectivités, la loi de finances pour 2024 prévoit qu'à compter de 2026, chaque douzième de TVA versé à chaque collectivité est calculé sur la base du produit net de la TVA encaissé au cours du mois précédent et est régularisé dès le douzième du mois suivant, à la hausse ou à la baisse, en fonction des encaissements effectifs de TVA par les services de l'État. Ces modalités correspondent à celles appliquées depuis 2018 pour le versement aux régions de la fraction de TVA qui compense la suppression de la part régionale de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Pour les recettes de TVA qui compensent la suppression d'impôts locaux, un double ajustement annuel (en mars au titre de la régularisation relative à l'année précédente et en octobre au titre de la nouvelle prévision de l'année en cours) avait été préféré à douze ajustements mensuels au fil de l'eau en fonction de considérations relatives à la charge de travail administratif de la DGFIP.

B - Un impact majeur des réformes de la fiscalité locale sur les déficits publics

En 2023, le déficit des administrations publiques, prises dans leur ensemble, a atteint 154,8 Md€, soit 5,5 % du PIB, contre 77,1 Md€, soit 3,4 % du PIB en 2017, dernière année précédant les réformes. Le déficit des administrations publiques avait lui-même atteint son point le plus bas en 2018 (54,6 Md€, soit 2,3 % du PIB).

La compensation par l'État aux collectivités de la suppression ou de la réduction des impôts locaux sur les ménages et les entreprises est l'un des principaux facteurs explicatifs de la hausse considérable des déficits publics depuis 2019.

1 - Un montant net de pertes de recettes pouvant être estimé à 38,5 Md€

Afin d'appréhender le coût direct pour le budget de l'État des compensations de suppressions ou de réduction d'impôts locaux, il convient de prendre en compte le coût des compensations attribuées par l'État, mais aussi de trois effets retour favorables à ce dernier :

- la disparition des exonérations et des dégrèvements accordés aux ménages au titre de la taxe d'habitation sur les résidences principales, pris en charge par l'État ;
- la disparition du dégrèvement barémique par lequel l'État versait les recettes de CVAE aux collectivités en appliquant le taux maximal de cette imposition ;
- la hausse du bénéfice taxable des entreprises à l'impôt sur les sociétés (ou à l'impôt sur le revenu⁷³) permise, toutes choses égales par ailleurs, par la suppression partielle de la CVAE et la réduction de moitié de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises assises sur les locaux industriels.

Cette dernière donnée doit être estimée. L'hypothèse ici prise en compte d'un taux moyen d'imposition des bénéfices de 20 % a pour justification le taux en vigueur en 2023 (25 %⁷⁴ ou 15 % pour les petites et moyennes entreprises⁷⁵), le fait qu'une partie des entreprises ne dégagent pas de bénéfice fiscal, ainsi que les mécanismes de report automatique en avant du déficit d'une année sur les exercices suivants et de report facultatif en arrière du déficit sur le bénéfice de l'exercice précédent.

Comme le détaille le tableau ci-après, le montant net des pertes de recettes subies par le budget de l'État peut être estimé à 38,5 Md€ pour 2023, dernière année examinée par la Cour, soit une perte de recettes fiscales de 34,7 Md€. Il convient d'y ajouter 3,8 Md€ au titre de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public en 2022, justifiée par celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales, à laquelle elle était adossée (voir annexe n° 7).

⁷³ Au titre des bénéfices agricoles, industriels et commerciaux et non commerciaux.

⁷⁴ Taux applicable pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022.

⁷⁵ Entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est inférieur ou égal à 10 M€, dont le bénéfice est inférieur à 42 500 € et dont le capital est entièrement reversé et détenu à au moins 75 % par des personnes physiques ou par une société appliquant ce critère.

Tableau n° 1 : pertes (-) et gains (+) de recettes pour le budget général de l'État imputables aux réformes des impôts locaux en 2023 par comparaison à 2017

	2017	2023	Variation
(1) Taxe d'habitation sur les résidences principales			
Exonérations et dégrèvements de la TH à la charge de l'État	- 4 648	-	+ 4 648
TVA compensant la suppression de la TFPB dans les recettes des départements et de la THRP dans les recettes des intercommunalités et de la ville de Paris	-	- 25 453	- 25 453
Coefficient correcteur	-	- 728	- 728
Forfait de TVA accordé aux départements (substitut à la dynamique TVA de 2021), hors dynamique du forfait (a)	-	- 250	- 250
Sous-total			- 21 783
(2) Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises			
Dégrèvement barémique à la charge de l'État	- 4 192	-	+ 4 192
TVA compensant la suppression de la CVAE dans les recettes des collectivités	-	- 21 269	- 21 269
Affectation du produit résiduel de la CVAE à l'État	-	+ 5 767	+ 5 767
Sous-total			- 11 310
(3) Locaux industriels			
Prélèvement sur recettes compensant la réduction des bases des locaux industriels	-	- 4 081	- 4 081
Sous-total			- 4 081
Total Impôts directs locaux (1) + (2) + (3)			- 37 174, soit - 37,2 Md€
+ Estimation effet retour IS et IR au taux de 20 % ⁷⁶			+ 2,5 Md€
Total Impôts directs locaux, y compris estimation retour IS et IR			- 34,7 Md€
(4) Redevance audiovisuelle			
TVA compensant la suppression de la redevance audiovisuelle	-	-	- 3 797
Sous-total			- 3 797 soit - 3,8 Md€
Total Impôts directs locaux + redevance audiovisuelle			- 38,5 Md€

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP (données budgétaires)

a) Le montant de la dynamique du forfait capitalisé sur les deux années 2022 et 2023 et doublé par l'État en 2024 a été versé à 14 départements en 2024 pour un montant total de 101 M€.

⁷⁶ Cet effet retour est estimé en appliquant le taux de 20 % à la somme de : a) la baisse du montant de CVAE dû par les entreprises entre 2020, année au cours de laquelle les encaissements de CVAE (acomptes 2020 + solde dû au titre de 2019) ont été les plus élevés, et 2023 (14 362 - 6 104 = 8 258) ; et b) le montant de la prise en charge par l'État de la réduction de moitié des bases des locaux industriels en 2023 (4 081 M€).

2 - Un impact équivalent à la moitié de la hausse des déficits publics depuis 2017

Au cours de la période 2010 – 2023, le déficit de l'ensemble des administrations publiques a atteint son niveau le plus bas en 2018 (54,6 Md€, soit 2,3 % du PIB). En 2023, il a atteint son niveau le plus élevé, à 154,8 Md€, soit 5,5 % du PIB. L'État concentre l'essentiel du déficit des administrations publiques : son déficit a atteint 154,9 Md€ en 2023.

Les réformes de la fiscalité locale mises en œuvre entre 2018 et 2023 et la suppression de la contribution à l'audiovisuel public ont engendré des pertes de recettes estimées à 38,5 Md€ en 2023.

Comme le montre le tableau ci-après, ces pertes de recettes représentent un quart (25 %) du déficit de l'ensemble des administrations publiques et de l'État en 2023.

Leur impact est encore plus marqué quand on l'apprécie par rapport à l'évolution des déficits publics. Toutes choses égales par ailleurs, les réformes de la fiscalité locale et du financement de l'audiovisuel public sont ainsi à l'origine de la moitié de la hausse du déficit des administrations publiques intervenue entre 2017 et 2023.

L'effet des réformes est moindre quand on l'apprécie par rapport à 2018, année récente pour laquelle le déficit avait été le moins élevé. Il reste néanmoins considérable : toutes choses égales par ailleurs, les réformes sont à l'origine d'un tiers de la hausse du déficit public intervenue entre 2018 et 2023.

Tableau n° 2 : impact des réformes de la fiscalité locale sur le déficit de l'État et celui de l'ensemble des administrations publiques (en Md€)

	2017	2018	2023	Variation 2023 / 2017	Variation 2023 / 2018
Solde des administrations publiques	- 77,1	- 54,6	- 154,8	- 77,8	- 100,2
En % du PIB	- 3,4 %	- 2,3 %	- 5,5 %	- 2,1 points	- 3,2 points
Dont solde de l'État	- 78,2	- 62,8	- 154,9	- 76,7	- 92,1
En % du PIB	- 3,4 %	- 2,7 %	- 5,5 %	- 2,1 points	- 2,8 points
Pertes de recettes liées aux réformes de la fiscalité locale	-	- 2,9 a)	- 38,5	- 38,5	- 35,6
En % du PIB	-	- 0,1 %	- 1,4 %	- 1,4 point	- 1,3 point
Contribution des réformes fiscales locales au solde des administrations publiques	-	5 %	25 %	50 %	36 %
Contribution des réformes fiscales locales au solde de l'État	-	5 %	25 %	50 %	39 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee et de la DGFIP

a) L'année 2018 est marquée par l'engagement de la première étape de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (réduction de 30 % pour 80 % des ménages ayant les revenus les moins élevés qui n'en étaient pas exonérés).

Cette estimation des effets des réformes des impôts locaux mises en œuvre entre 2018 et 2023 sur le solde des administrations publiques ne prend pas en compte de hausses de recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales et de CVAE qui seraient intervenues si ces impositions n'avaient pas été supprimées dans les recettes des collectivités. En effet, il est probable que ces recettes supplémentaires auraient financé une hausse équivalente des dépenses des collectivités, avec un effet nul sur leur solde.

Faute d'éléments d'appréciation disponibles, cette estimation ne prend pas non plus en compte l'incidence des baisses d'impôts locaux sur l'activité économique et les prélèvements obligatoires qui en résultent.

En prenant pour référence le taux de prélèvements obligatoires observé pour 2023 (soit 43,2 %), les pertes de recettes publiques intervenues entre 2018 et 2023 au titre des réformes de la fiscalité locale et de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public, soit 38,5 Md€, ne seraient effacées que si elles permettaient d'accroître de 3,3 % le niveau de l'activité économique par rapport à la situation hors réformes. Un tel effet sur l'activité économique des réformes de la fiscalité locale apparaît incertain.

3 - Une baisse des recettes fiscales nationales conservées par l'État

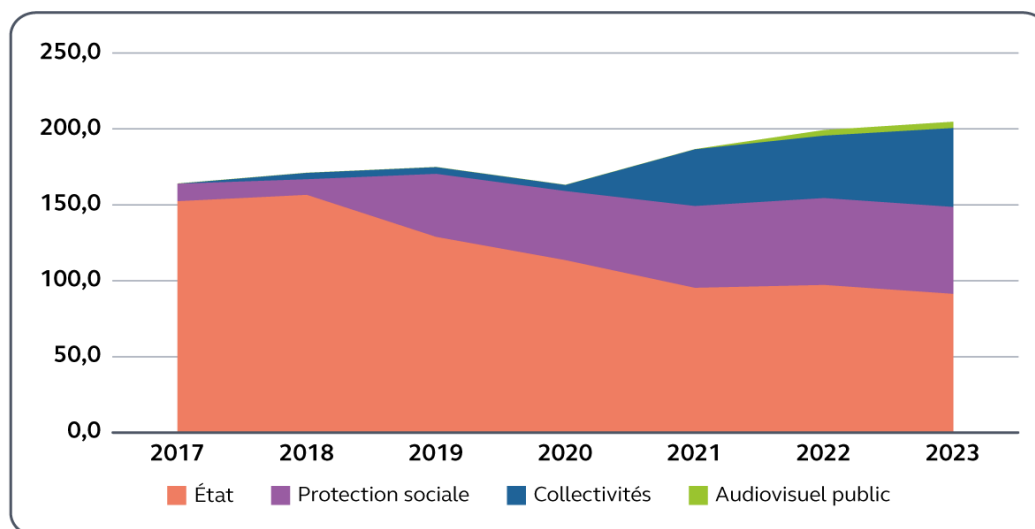
Sauf exception (prélèvement sur les recettes de l'État pour compenser la réduction de moitié des bases des locaux industriels), la compensation aux collectivités des incidences des réformes de la fiscalité locale est assurée par l'affectation de recettes de TVA.

En 2017, l'État percevait 93 % des recettes de TVA, le solde étant affecté à l'assurance maladie. En 2023, il n'en a plus perçu que 44,7 % (91,4 Md€ sur 204,6 Md€), une part prépondérante de ces recettes étant versée à des entités tierces : 28 % à la protection sociale légalement obligatoire (assurance maladie et régimes conventionnels de retraite et d'assurance chômage des salariés du secteur privé), 25,5 % aux collectivités et 1,9 % au secteur public audiovisuel, en compensation de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public.

En 2023, les collectivités ont perçu 52,1 Md€ de recettes de TVA, dont 47 Md€ au titre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE. Le solde, soit 5,1 Md€, correspond à une première fraction de TVA affectée en 2018 aux régions et aux collectivités exerçant les compétences de ces dernières, afin de compenser la suppression de la part régionale de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La part de la DGF attribuée aux régions avait été abattue entre 2014 et 2017 au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Son remplacement par une fraction de TVA visait à accompagner, par l'attribution d'une ressource dynamique, la fusion de régions et l'attribution aux régions de nouvelles compétences par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »).

Le bond en 2021 de la part des recettes de TVA affectées aux collectivités traduit l'incidence de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la moitié (part régionale) de la CVAE. La progression de 2023 reflète la compensation de la suppression de la moitié restante de la CVAE dans les recettes des collectivités (parts des départements et des entités du « bloc communal »).

Graphique n° 17 : répartition des recettes de TVA entre l'État, la protection sociale, les collectivités et l'audiovisuel public (2017-2023, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Afin d'apprécier l'incidence des réformes de la fiscalité locale sur les recettes fiscales de l'État, il convient de surcroît de prendre en compte le prélèvement sur recettes qui compense la réduction de moitié des bases des locaux industriels. En sens inverse, il convient de tenir compte du fait que l'État n'assume plus en 2023 le dégrèvement barémique de la CVAE en faveur des collectivités, non plus que la compensation d'exonérations et de dégrèvements de la taxe d'habitation sur les résidences principales, définitivement supprimée.

Quand on neutralise ces effets de périmètre, la chute entre 2017 et 2023 des recettes de l'État en faveur des collectivités du fait des réformes des impôts locaux se réduit à 37,2 Md€ (voir ligne « Total Impôts directs locaux (1) + (2) + (3) » du tableau n° 1 *supra*). Elle reste néanmoins considérable.

CONCLUSION

Entre 2018 et 2023, ont été mises en œuvre trois réformes d'ampleur des impôts directs locaux : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la suppression des trois-quarts de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, le solde étant réaffecté à l'État en 2023, et la réduction de moitié de la valeur des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

Ces réformes ont visé à donner du pouvoir d'achat aux ménages et à améliorer la rentabilité des entreprises. Elles ont fortement réduit la charge fiscale des contribuables locaux, sans modifier notablement sa répartition entre les ménages et les entreprises.

Compte tenu de la manière dont la charge de cet impôt était répartie selon le revenu des ménages, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a plus bénéficié aux ménages ayant des revenus élevés qu'à ceux ayant de faibles revenus, ce qui a suscité une forme de redistribution financière à l'envers. Les effets de cette réforme sur la consommation des ménages sont incertains. Ils sont probablement très faibles pour les ménages ayant des revenus élevés en raison de leur propension élevée à épargner.

La suppression des trois-quarts de la CVAE et la réduction de moitié de la valeur des bases des locaux industriels ont procuré aux entreprises un gain important. Celui-ci a contribué à améliorer leur rentabilité mesurée par l'excédent brut d'exploitation (taux de marge) et à soutenir l'autofinancement de leurs investissements. Le recul manque pour apprécier l'effet de ces mesures sur le comportement d'investissement des entreprises lui-même.

Les suppressions et réductions d'impôts locaux mises en œuvre entre 2018 et 2023 ont une incidence considérable sur le solde des administrations publiques de l'année 2023, compte tenu des compensations des pertes de recettes fiscales locales accordées par l'État aux collectivités, malgré des mécanismes qui en limitent à la marge le coût. Pour une part, ce coût élevé est lié à la forte dynamique des recettes de TVA en 2021 et en 2022, qui s'est inversée depuis lors. Après retour à des évolutions parallèles des recettes de TVA et du PIB, les collectivités pourraient continuer à bénéficier d'un gain financier net au titre des réformes.

Le projet de loi de finances pour 2025 déposé le 10 octobre à l'Assemblée nationale prévoyait de réduire le coût des réformes de la fiscalité locale pour l'État, en étalant jusqu'en 2030 la suppression définitive de la CVAE et en figeant les recettes de TVA affectées aux collectivités sans leur faire bénéficier de sa dynamique. Ces dispositions n'ont pas été adoptées du fait de l'interruption de la discussion budgétaire après la censure du gouvernement.

Chapitre II

Une fiscalité locale bouleversée par les réformes

La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) fortement réduite pour accroître le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises et non en fonction de préoccupations relatives à la nature et au niveau souhaitable des recettes fiscales des collectivités. Ces évolutions ont cependant d'importantes conséquences pour elles, qui dépassent le seul niveau de la compensation des pertes de recettes que leur accorde l'État. Ainsi, la réduction du « panier » des recettes fiscales des collectivités réduit leurs possibilités de mobilisation de recettes supplémentaires. En outre, le lien par l'impôt avec les ménages et les entreprises est distendu, voire dans certains cas, rompu. Par ailleurs, les modalités de répartition des recettes de compensation des anciens impôts locaux figent des inégalités entre collectivités. Dans le même temps, les bases des impôts fonciers qui demeurent continuent à s'éloigner des réalités économiques, faute d'avoir été périodiquement révisées.

I - Une moindre maîtrise de leurs recettes par les collectivités

La taxe d'habitation sur les résidences principales et la CVAE tenaient une place importante dans les recettes des collectivités. La suppression de ces deux impôts et leur remplacement par des recettes de TVA appartenant auparavant à l'État a réduit la part des recettes dont les bases sont situées sur le territoire des collectivités dans l'ensemble de leurs recettes. De surcroît, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a réduit le pouvoir fiscal des entités du « bloc communal » et fait disparaître en pratique celui des départements.

A - La déterritorialisation des recettes des collectivités

Les collectivités perçoivent des impôts territorialisés, c'est-à-dire des impôts dont les bases sont situées sur leur territoire ou dont le produit, prélevé dans la France entière, est réparti entre elles en fonction de bases territorialisées. Ces impôts locaux relèvent de quatre catégories :

- des impôts obligatoires dont les collectivités fixent dans certaines limites le taux (ensemble des impôts ayant une assiette foncière) ou le tarif (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe d'immatriculation des véhicules automobiles) ;

- des impôts obligatoires dont la loi fixe au niveau national le taux (CVAE, droits de mutation à titre onéreux sur les transactions immobilières ou DMTO) ou le tarif (impositions forfaitaires des entreprises de réseaux et des pylônes électriques, taxe sur les surfaces commerciales, taxe sur les locaux à usage de bureaux, commerciaux et de stockage et les surfaces de stationnement propre à l'Île-de-France) et dont le taux peut dans certains cas être majoré par les collectivités dans certaines limites (DMTO) ;
- des impôts instaurés de manière facultative par les collectivités dans le cadre fixé par la loi (pour les principales, le versement mobilité, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de séjour, la taxe d'aménagement et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ou GEMAPI) ;
- la majoration par les collectivités d'un impôt national dont une partie leur est attribuée (une fraction de l'accise sur les produits énergétiques)⁷⁷.

Les impôts locaux territorialisés ne procurent plus aux collectivités qu'une part minoritaire de leurs recettes à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la réduction de la cotisation sur la valeur ajoutée puis du transfert à l'État de son montant résiduel.

1 - Une place désormais minoritaire des recettes procurées par les impôts locaux territorialisés dans les ressources des collectivités

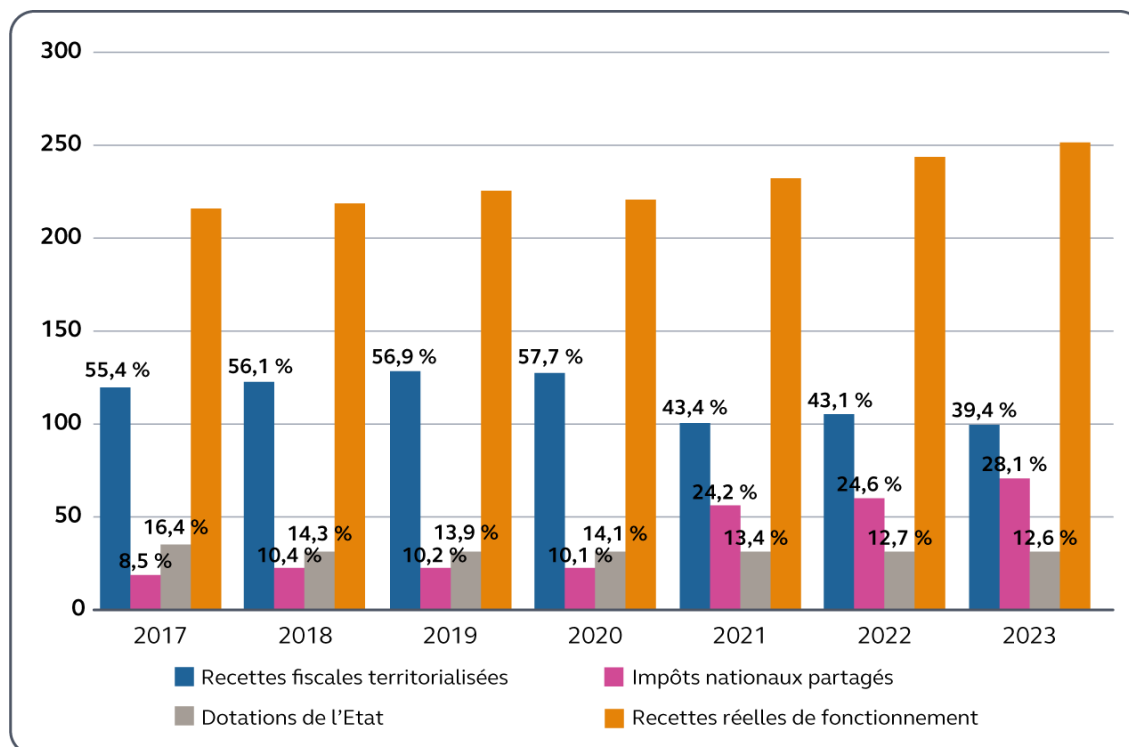
a) Une chute globale des impôts locaux territorialisés au profit des impôts nationaux déterritorialisés partagés avec l'État

Les recettes procurées aux collectivités par les impôts locaux territorialisés sont de trois natures : les impôts effectivement acquittés par les ménages et les entreprises, les exonérations d'impôts compensées par l'État et les dégrèvements pris en charge par ce dernier.

Ainsi entendues dans leur globalité, les recettes procurées aux collectivités par les impôts locaux territorialisés ne représentent plus depuis 2021 qu'une part minoritaire des recettes réelles de fonctionnement des collectivités (39,4 % en 2023, contre 57,7 % en 2020, dernière année pour laquelle la suppression engagée de la taxe d'habitation était compensée par un dégrèvement pris en charge par l'État).

⁷⁷ Depuis 2011, les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse peuvent majorer les taux normaux de l'accise sur les gazoles et les essences utilisés comme carburant pour le transport et vendus sur leur territoire dans la limite de 1,35 €/MWh pour les gazoles et de 0,82 €/MWh pour les essences. Les recettes sont affectées au financement de grands projets d'infrastructure de transport durable visés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ou l'amélioration du réseau de transports urbains en Ile-de-France. Depuis 2017, une majoration supplémentaire s'applique à l'Ile-de-France ; Ile-de-France Mobilités en fixe le montant dans la limite de 1,89 €/MWh pour les gazoles et de 1,148 €/MWh pour les essences.

Graphique n° 18 : montants et parts respectifs des impôts locaux territorialisés (compensations d'exonérations et dégrèvements compris), des impôts nationaux et des dotations de l'État (hors compensations d'exonérations) dans les recettes de fonctionnement des collectivités (en Md€ et en %, 2017-2023)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Comme le montre le graphique précédent, la part des impôts partagés avec l'État a été multipliée par près de trois parallèlement à la chute des impôts locaux (28,1 % en 2023, contre 10,1 % en 2020). Cette évolution traduit la compensation par l'État de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE par l'affectation de recettes de TVA et, à un moindre degré, la dynamique des recettes de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée aux départements. Moins dynamiques, les recettes de l'accise sur l'énergie (ex-taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques ou TICPE) affectée aux régions et aux départements représentent une part déclinante des ressources des collectivités.

La part des dotations de l'État (hors compensations d'exonérations) a décliné (12,6 % en 2023 contre 14,1 % en 2020) pour plusieurs motifs : la stagnation en euros courants de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation, entre 2018 et 2022 (à périmètre constant⁷⁸), suivie d'une hausse inférieure à l'inflation en 2023 ; le gel du montant de dotations compensant des transferts de compétences de l'État aux collectivités ; la réduction d'autres dotations compensant des pertes de recettes ou de compensation d'exonérations de taxe professionnelle (« variables d'ajustement » des projets de loi de finances annuels).

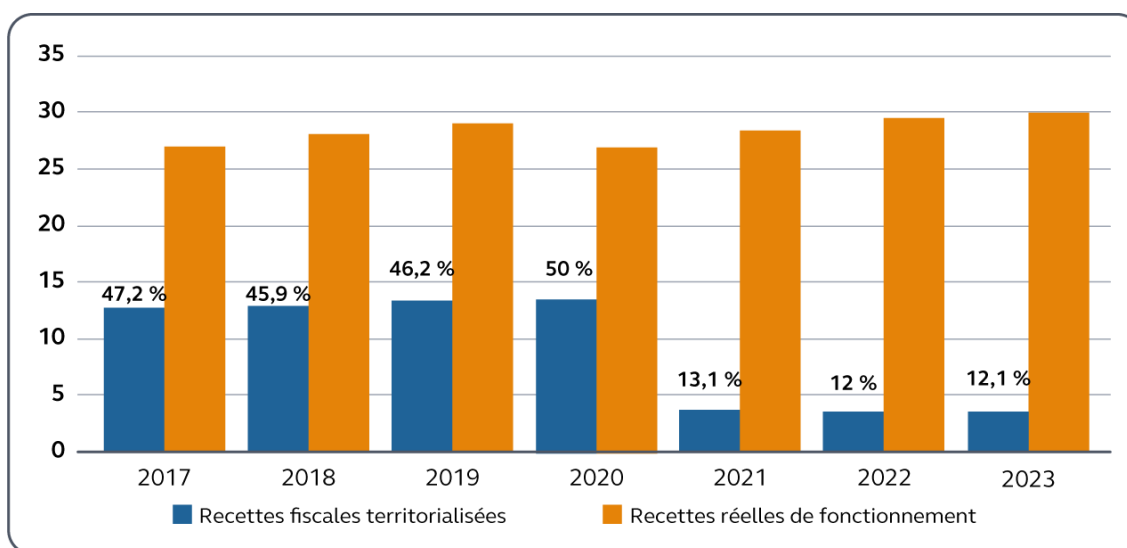
⁷⁸ Le montant de la DGF a diminué au cours de cette période en raison des modalités de la compensation de la recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA) accordée à certains départements.

b) Une chute des impôts locaux territorialisés marquée pour les régions et les départements, mais moindre pour le « bloc communal »

Cette représentation globale de la réduction de la part des recettes des collectivités liée aux impôts locaux territorialisés recouvre des évolutions différenciées entre les trois grandes catégories de collectivités : communes et intercommunalités, départements et régions.

Les régions

Graphique n° 19 : montant et part comparés des impôts locaux territorialisés (compensations d'exonérations et dégrèvements compris) dans les recettes de fonctionnement des régions et CTU (en Md€ et en %, 2017-2023)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Avant sa suppression en 2021, la part régionale de la CVAE procurait aux régions 36,3 % de leurs recettes de fonctionnement (compensations d'exonérations et dégrèvements compris). Depuis lors, les impôts locaux territorialisés ne représentent plus qu'une faible part des recettes des régions et CTU : 12,1 % des recettes réelles de fonctionnement en 2023 contre 50 % en 2020.

À la suite du retrait de la CVAE, les recettes d'impôts locaux territorialisés des régions sont exclusivement constituées par la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles, tout⁷⁹ ou partie⁸⁰ de trois des treize composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et la part modulable de l'accise sur l'énergie à l'initiative des régions⁸¹.

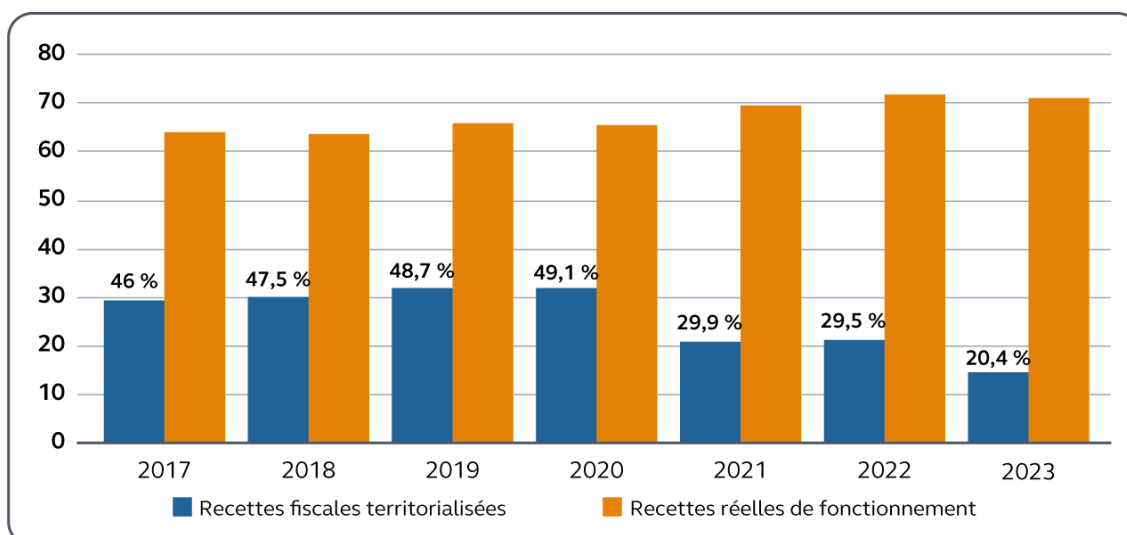
⁷⁹ Matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national et boucle locale cuivre.

⁸⁰ Installations de production d'électricité d'origine géothermique.

⁸¹ Voir note de bas de page *supra*.

Les départements

Graphique n° 20 : montants et parts comparés des impôts locaux territorialisés (compensations d'exonérations et dégrèvements compris) dans les recettes de fonctionnement des départements (en % et en Md€, 2017-2023)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Jusqu'en 2020 compris, les départements percevaient une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties (22,2 % de leurs recettes de fonctionnement, compensations d'exonérations et dégrèvements compris pour cette même année) ; cette part a été réaffectée aux communes en 2021 afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Puis, la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité a été supprimée (1 % des recettes de fonctionnement en 2021) et remplacée en 2022 par une part départementale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). Enfin, la CVAE a disparu du « panier » de recettes des départements en 2023 (elle représentait en 2022 5,2 % de leurs recettes de fonctionnement, compensations d'exonérations et dégrèvements compris).

Depuis 2023, les recettes d'impôts locaux territorialisés des départements sont constituées par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les transactions immobilières (avec un taux standard de 3,8 % pouvant être majoré dans la limite de 4,5 %) et, de manière accessoire, par une partie de sept⁸² des treize composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et par deux impôts facultatifs (la fraction départementale de la taxe d'aménagement et la taxe additionnelle à la taxe de séjour instituée par les communes). Après avoir crû considérablement à partir de 2014, le produit des DMTO a chuté en 2023 (- 22,2 %) et baissera à nouveau en 2024 (- 13 % selon l'estimation la plus récente⁸³).

Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions, la part des recettes procurées par les impôts locaux territorialisés dans les recettes des départements a chuté en 2021, puis à nouveau en 2023.

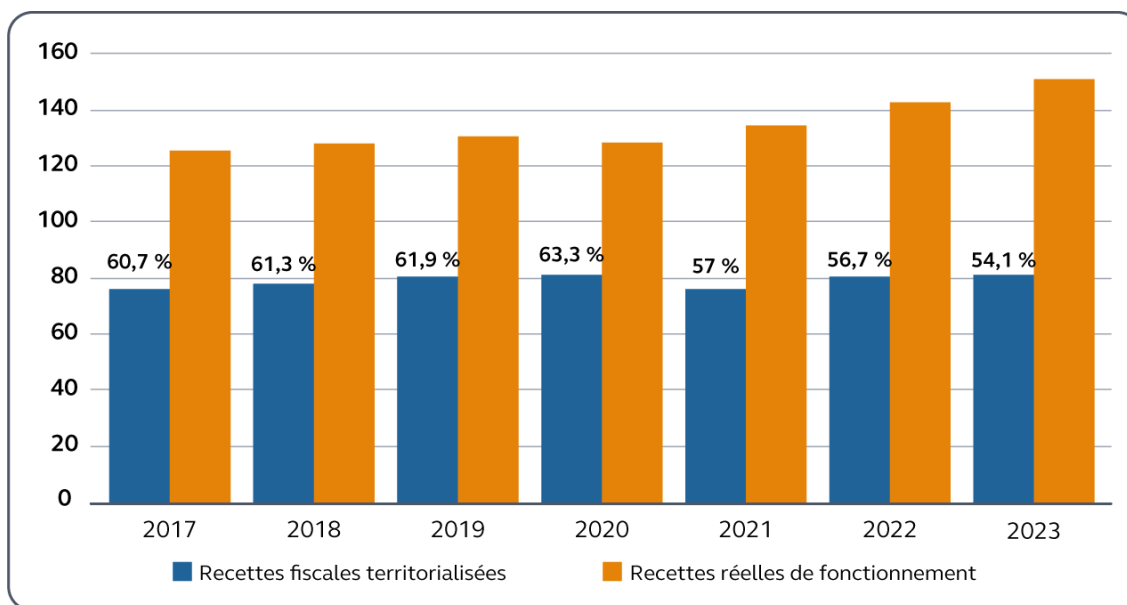
⁸² Éoliennes, hydroliennes, centrales nucléaires ou thermiques à flamme, centrales photovoltaïques ou hydrauliques, stations radioélectriques, canalisations de transport de gaz, autres hydrocarbures et produits chimiques.

⁸³ Selon le plan budgétaire structurel à moyen terme 2025-2029, joint au projet de loi de finances pour 2025 déposé le 10 octobre 2024 à l'Assemblée nationale, qui remplace le programme de stabilité et de croissance dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique européenne entrée en vigueur en 2024.

En 2023, elle ne représentait plus que 20,4 % de leurs recettes de fonctionnement, contre 49,1 % en 2020. En 2024, la poursuite de la chute des recettes de DMTO réduira encore cette part.

Les communes et les intercommunalités

Graphique n° 21 : montant et parts comparés des impôts locaux territorialisés (compensations d'exonérations et dégrèvements compris) dans les recettes de fonctionnement du « bloc communal » (en Md€ et en %, 2017-2023)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La part des recettes procurées par les impôts locaux territorialisés a moins diminué dans les recettes des entités du « bloc communal » que dans celles des régions et des départements. En 2023, compensations d'exonérations et dégrèvements compris, elle s'élevait ainsi à 54,1 % des recettes réelles de fonctionnement contre 60,7 % en 2017.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a une incidence assez limitée sur l'évolution de la part des impôts locaux territorialisés dans les recettes des collectivités : entre 2018 et 2020, l'État compense aux communes et aux intercommunalités par la voie d'un dégrèvement d'office la suppression de cette imposition pour les 80 % de foyers fiscaux ayant les revenus les moins élevés ; depuis 2021, les communes et les intercommunalités sont compensées, pour l'ensemble des foyers fiscaux, par la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, impôt local territorialisé. L'État prend par ailleurs en charge le solde du montant de taxe d'habitation à compenser et de celui des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties réaffectées des départements (0,7 Md€ en 2023, voir *supra*).

Contrairement aux régions et aux départements, les communes et leurs intercommunalités restent affectataires d'une gamme étendue d'impôts locaux territorialisés :

- l'ensemble des impôts obligatoires ayant une assiette foncière : taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et cotisation foncière des entreprises ;
- d'autres impôts obligatoires : la totalité de la taxe sur les surfaces commerciales ; tout⁸⁴ ou partie⁸⁵ de neuf des treize composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ; la totalité de la taxe sur les pylônes électriques ; une partie des recettes de droits de mutation à titre onéreux (sous la forme d'un taux unique de 1,2 %) ; la taxe d'aménagement, obligatoire sauf décision contraire de la commune ;
- de nombreux impôts et taxes à caractère facultatif. Certains ont une assiette foncière : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, si ne s'applique pas par ailleurs une redevance), taxe d'habitation sur les logements vacants (lorsque la taxe sur les logements vacants ne s'applique pas) et taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI). D'autres pèsent sur d'autres assiettes : versement mobilité, taxe de séjour et autres taxes sur des activités propres à des collectivités touristiques (jeux dans les casinos, remontées mécaniques, surtaxe sur les eaux minérales), taxe locale sur la publicité extérieure et droits de place.

À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE, la taxe foncière sur les propriétés bâties a pris une place déterminante dans les recettes du « bloc communal ». Entre 2017 et 2023, compensations d'exonérations et dégrèvements compris, son produit a plus que doublé, passant de 18,8 Md€ (dont 17,1 Md€ pour les communes) à 42,9 Md€ (dont 40,2 Md€ pour les communes), soit une augmentation de 24,1 Md€ (dont 23,1 Md€ pour les communes). En 2023, la taxe foncière sur les propriétés bâties représente 28,5 % des produits réels de fonctionnement du « bloc communal » (dont 40,9 % pour les communes), contre 15 % en 2017 (dont 19,8 % pour les communes). La taxe foncière sur les propriétés bâties est la principale recette fiscale territorialisée, même si l'on en retranche les effets du coefficient correcteur (voir *infra*), qui conduit à prélever des ressources dans certaines communes (9,3 % du produit de la TFPB) et à en verser à d'autres (11,3 %).

Certains impôts territorialisés propres à un domaine particulier d'activité sont accessoires au niveau national, mais procurent des recettes importantes pour les communes et intercommunalités concernées. Ainsi, les prélèvements sur les produits bruts des jeux peuvent être institués par les communes siège d'un casino qui réalisent des actions de promotion de tourisme (203 M€ en 2023). En 2023, les 140 communes affectataires de cette taxe (d'un taux maximal de 15 %) ont perçu en moyenne 1,5 M€⁸⁶. Les communes n'ont ni transféré, ni partagé les prélèvements à l'échelle intercommunale comme le permet la loi. Cette ressource est déterminante pour le budget de certaines d'entre elles, notamment les stations thermales⁸⁷. La contribution sur les eaux minérales, soit 22,2 M€ de recettes en 2023, peut être instaurée par délibération par les communes dans lesquelles sont situées des sources d'eau minérales ; en 2023, elle était perçue par 54 communes pour un montant moyen de 0,4 M€ et procurait entre 7,3 % et

⁸⁴ Transformateurs électriques, installations de gaz naturel liquéfié et stockages souterrains de gaz naturel.

⁸⁵ Éoliennes, hydroturbines, centrales nucléaires ou thermiques à flamme, centrales photovoltaïques ou hydrauliques, stations radioélectriques, stations de compression du réseau de transport de gaz naturel, canalisations de transport de gaz, autres hydrocarbures et produits chimiques, installations de production d'électricité d'origine géothermique.

⁸⁶ Par ailleurs, 10 % du prélèvement opéré par l'État est reversé à chaque commune.

⁸⁷ Cour des comptes, La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire in Rapport public annuel 2021.

46,7 % des recettes réelles de fonctionnement des cinq communes pour lesquelles son produit est le plus élevé. Enfin, les 56 communes affectataires de la taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base, dont le produit s'est élevé à 1,8 M€ en 2023, ont perçu en moyenne près de 32 000 € cette même année ; le département de la Haute-Marne la perçoit également (0,1 M€).

Des impôts propres à certains territoires

La région Île-de-France bénéficie de plusieurs taxes à la charge des ménages et des entreprises afin de financer les transports en commun. Elle est la seule région habilitée à instaurer une part de la taxe d'aménagement (41,6 M€ en 2023). Elle perçoit en outre la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (66,2 M€), une taxe additionnelle aux droits de mutation (43 M€) et une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage (311,5 M€). Elle perçoit enfin une part du produit du relèvement du tarif des amendes de police relative à la circulation routière (69,4 M€).

La collectivité de Corse perçoit trois recettes spécifiques (192,9 M€ au total en 2023). Il s'agit de droits à la consommation sur les tabacs, de la taxe sur le transport public aérien et maritime en provenance ou à destination de Corse, ainsi que de la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel pour les navires enregistrés ou ayant stationné au moins une fois en Corse dans l'année.

Les collectivités d'outre-mer bénéficient d'une fiscalité particulière pour financer leurs compétences spécifiques, principalement composée de l'octroi de mer (1,55 Md€)⁸⁸. Elles bénéficient en outre d'une majoration sur les spiritueux consommés en outre-mer, d'une accise sur les gazoles et essences dont les conditions de détermination et de répartition entre collectivités leur sont propres ainsi que d'une taxe sur le transport aérien de passagers. La Guyane perçoit par ailleurs une taxe sur l'or. En 2023, ces recettes ont procuré plus d'un cinquième de leurs produits de fonctionnement aux collectivités des DOM.

2 - De moindres disparités de bases d'imposition territorialisées entre les collectivités

a) Une réduction des disparités de répartition des bases fiscales sous l'effet principalement de la suppression de la CVAE

Les bases des impôts locaux territorialisés sur lesquels les collectivités exercent un pouvoir de décision sont inégalement réparties entre elles. Les collectivités compensent pour partie cette inégalité en appliquant des taux plus élevés.

La géographie de la répartition des bases brutes des impôts directs locaux, cartographiée en annexe n° 8, a peu évolué entre 2017 et 2023. Les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires se concentrent sur les littoraux atlantique et méditerranéen, les frontières du sud, une grande partie du sud-est et la région parisienne. Les bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont principalement situées dans les zones rurales de la moitié nord de la France (suivant une ligne Genève - La Rochelle). Celles de la CFE sont concentrées en Île-de-France, dans le couloir rhodanien, les Alpes, le sud-est, le sud-ouest, l'Alsace et certaines intercommunalités des Hauts-de-France, de Normandie et de divers départements.

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la CFE et la CVAE avaient réduit les disparités territoriales de répartition des bases des impôts. Le retrait des recettes des collectivités de la CVAE, impôt dont les bases étaient les plus inégalement réparties,

⁸⁸ Voir Cour des comptes, « L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins », mars 2024.

a eu un effet similaire. En revanche, la transformation de la taxe d'habitation, d'une imposition de l'ensemble des locaux d'habitation, en une imposition pesant exclusivement sur ceux non affectés à l'habitation principale entraîne un accroissement des disparités de répartition des bases.

Le coefficient de Gini permet de mesurer le degré d'inégalité de la répartition des bases fiscales. Il est compris entre 0, qui correspond à une distribution parfaitement égale entre les territoires, et 1, soit le degré d'inégalité maximal.

Comme le montre le tableau ci-après, les disparités de répartition sont d'autant plus fortes que l'échelon territorial est étroit ; elles sont ainsi plus élevées entre communes qu'entre intercommunalités et *a fortiori* entre départements ou entre régions. Les bases des impôts pesant exclusivement sur les entreprises (CVAE et CFE) sont plus inégalement réparties que celles des autres impôts directs locaux. Elles sont particulièrement élevées pour les communes, mais ne concernent qu'un nombre réduit d'entre elles car les établissements publics intercommunaux (EPCI) à fiscalité professionnelle unique sont les principaux affectataires de ces impositions.

Les disparités de potentiel fiscal⁸⁹ mesurées par le coefficient de Gini ont diminué pour les communes comme pour les EPCI entre 2017 et 2023. Au cours de la même période, les disparités de bases de taxe foncière sur les propriétés bâties ont diminué entre communes et entre EPCI. Il en va aussi des bases de CFE entre EPCI⁹⁰. Les disparités de bases de taxe foncière sur les propriétés non bâties ont quelque peu augmenté entre communes et entre EPCI.

Tableau n° 3 : inégalités de répartition des bases brutes⁹¹ par habitant des impôts locaux mesurées par le coefficient de Gini en 2017 et 2023

	TFPB	TFPNB	TH (2017) et THRS (2023)	CFE	CVAE	Potentiel fiscal
Commune 2017	0,317	0,528	0,213	0,736	0,951	0,267
Communes 2023	0,270	0,536	0,639	0,973		0,210
EPCI 2017	0,204	0,453	0,194	0,359	0,381	0,281
EPCI 2023	0,191	0,461	0,597	0,330		0,248
Départements 2017	0,139				0,202	0,281
Régions 2017					0,089	0,248

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

b) Des disparités de répartition des bases fiscales désormais principalement liées à la taxe foncière sur les propriétés bâties

Bien qu'en réduction globale, les disparités de répartition des bases des impôts directs locaux persistent et ont pour principal ressort la taxe foncière sur les propriétés bâties, désormais centrale dans les recettes territorialisées du « bloc communal ». À l'exception de la taxe foncière

⁸⁹ Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales. Pour une collectivité donnée, il est égal au produit qu'engendreraient les quatre taxes directes si on appliquait à chacune d'entre elles le taux moyen d'imposition constaté au niveau national. Il est notamment utilisé pour répartir les dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

⁹⁰ Les disparités entre communes ont en revanche augmenté sans qu'il faille y voir un signe de disparités accrues (seule une minorité de communes perçoit directement la CFE).

⁹¹ Les bases brutes correspondent à la valeur locative cadastrale avant application des abattements. Pour la CVAE, c'est le produit par habitant qui est ici pris en compte.

sur les propriétés non bâties, les bases brutes des impôts directs locaux sont d'autant plus concentrées que les bases brutes par habitant de taxe foncière sur les propriétés bâties sont élevées, comme le montrent les analyses ci-après.

Ainsi, en 2023 comme en 2017, les 10 % d'habitants qui résident dans des EPCI dont les bases brutes par habitant de taxe foncière sur les propriétés bâties sont les plus élevées résident aussi dans ceux dans lesquels les bases de CFE et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires sont elles aussi les plus élevées ; il en allait de même pour la CVAE quand elle était en vigueur. La réforme de la taxe d'habitation a eu pour effet de concentrer les bases résiduelles de cette imposition dans les EPCI dans lesquels les bases brutes de taxe foncière sur les propriétés bâties sont elles-mêmes les plus concentrées.

Tableau n° 4 : répartition des bases brutes par habitant par ordre croissant de dixième de population des EPCI ayant le moins de bases brutes de taxe foncière sur les propriétés bâties par habitant en 2023 par comparaison à 2017

	TFPB		TFPNB		CFE		THRS (2023)	TH (2017)	CVAE ⁹²
	2023	2017	2023	2017	2023	2017	2023	2017	2017
D 1 ⁹³	5,3 %	5,2 %	22,6 %	23,7 %	5,0 %	4,7 %	3,6 %	5,8 %	3,3 %
D 2	6,5 %	6,4 %	17,1 %	19,6 %	6,6 %	6,5 %	5,0 %	6,6 %	4,8 %
D 3	7,2 %	7,1 %	18,6 %	14,7 %	7,1 %	7,5 %	6,6 %	7,1 %	6,8 %
D 4	8,2 %	8,0 %	11,6 %	11,9 %	8,2 %	8,3 %	6,9 %	8,2 %	7,4 %
D 5	8,7 %	8,9 %	8,3 %	8,3 %	9,1 %	8,8 %	7,7 %	9,2 %	8,3 %
D 6	9,5 %	9,3 %	5,8 %	5,8 %	9,6 %	10,1 %	7,5 %	9,2 %	9,5 %
D 7	10,0 %	10,5 %	5,2 %	4,5 %	10,2 %	10,0 %	7,7 %	11,0 %	9,6 %
D 8	11,0 %	10,8 %	4,5 %	4,8 %	11,8 %	11,9 %	10,7 %	10,8 %	10,8 %
D 9	14,4 %	14,6 %	4,5 %	4,6 %	14,2 %	14,8 %	23,6 %	14,4 %	17,0 %
D 10	19,1 %	19,1 %	1,8 %	2,1 %	18,3 %	17,4 %	20,8 %	17,6 %	22,5 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP et de l'Insee

Note de lecture : en 2023, les 10 % d'EPCI qui possèdent le moins de bases de taxe foncière sur les propriétés bâties, soit le premier décile, en détiennent 5,3 % ; cette proportion s'élève à 14,4 % pour les 80 % à 90 % d'EPCI qui détiennent le moins de bases de taxe foncière sur les propriétés bâties.

La répartition des bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties atténue quelque peu ces inégalités : les EPCI qui concentrent la part la plus réduite des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties (trois premiers déciles) concentrent une part de loin plus que proportionnelle de celles de la taxe sur les propriétés non bâties. Les produits de la taxe foncière sur les propriétés non bâties restent toutefois inférieurs à ceux de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans l'ensemble des communes.

En 2023, les 50 % d'habitants résidant dans des EPCI ayant les bases brutes de taxe foncière sur les propriétés bâties par habitant les plus faibles étaient dotés de 78,3 % des bases brutes par habitant de taxe foncière sur les propriétés non bâties, mais seulement de 36 % des bases brutes par habitant des bases de CFE, de 35,9 % des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties et

⁹² Pour la CVAE, il s'agit du produit fiscal par habitant.

⁹³ Le premier décile regroupe les 10 premiers pourcents de la population habitant dans les EPCI dont les bases de taxe foncière sur les propriétés bâties sont les plus faibles.

de 29,8 % de celles de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale. À l'exception de la taxe d'habitation, ces proportions ont peu varié depuis 2017.

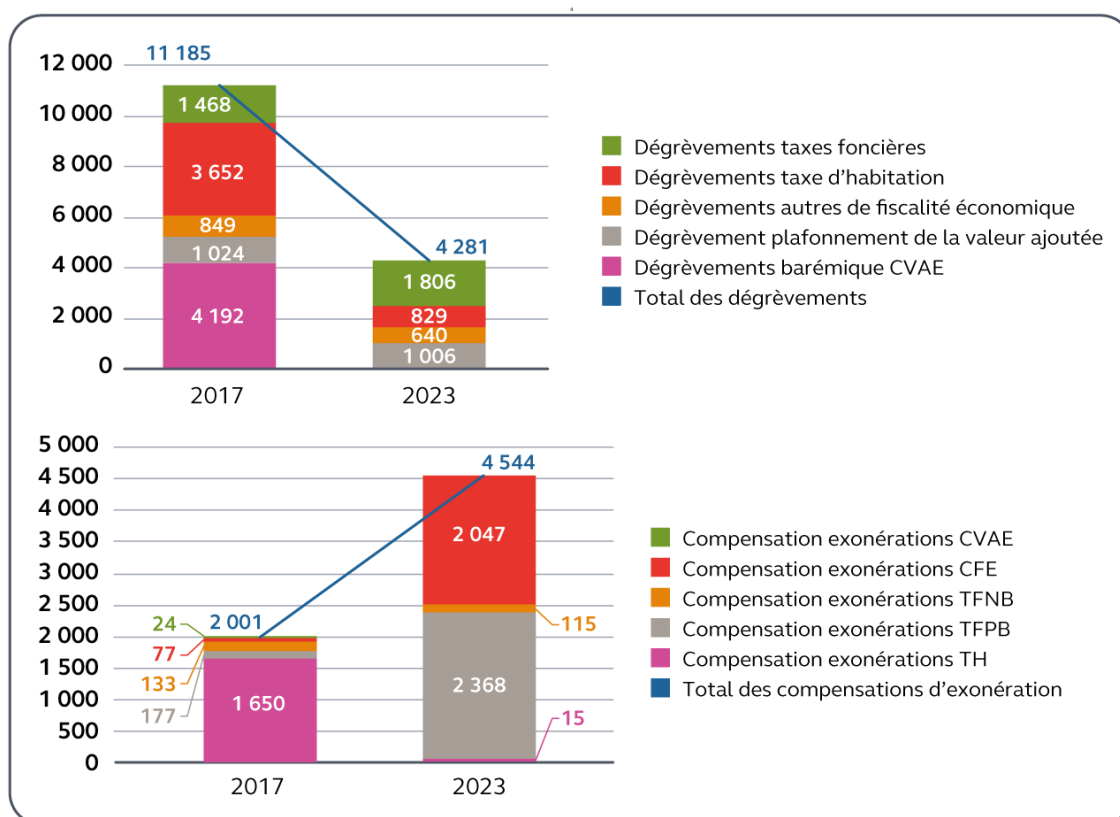
3 - Une part en réduction, mais toujours élevée, d'impôts pris en charge par l'État

a) Une chute globale du produit des impôts locaux pris en charge par l'État

En 2023, le montant agrégé des compensations d'exonérations et des dégrèvements par l'État s'est élevé à 8,8 Md€, dont 4,5 Md€ pour les dégrèvements et 4,3 Md€ pour les compensations d'exonérations, contre 13,2 Md€, dont 11,2 Md€ pour les dégrèvements et 2 Md€ pour les compensations d'exonérations, en 2017. À la suite de cette chute de près d'un tiers (- 33,1 %), il ne représente plus que 3,5 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités contre 6 % en 2017.

Comme le décrit le graphique ci-après, cette contraction du montant des impôts locaux pris en charge par l'État recouvre deux évolutions de sens opposé : une chute des dégrèvements et une hausse, de moindre portée, des compensations d'exonérations.

Graphique n° 22 : dégrèvements et compensations d'exonérations pris en charge par l'État en 2017 et en 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP et de la DGCL

Les dégrèvements ont chuté (4,3 Md€ en 2023, contre 11,2 Md€ en 2017, soit - 61,7 %). La suppression de la CVAE dans les recettes des collectivités a entraîné celle du dégrèvement barémique ; celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu pour contrepartie celle des dégrèvements en fonction du revenu fiscal. En revanche, le montant du dégrèvement au titre du plafonnement de la contribution économique territoriale par rapport à la valeur ajoutée est

globalement stable entre 2017 et 2023 (autour de 1 Md€ par an). La progression des dégrèvements de taxes foncières (+ 23 % entre 2017 et 2023) traduit la progression des dégrèvements contentieux, gracieux, juridictionnels et faisant suite à des conciliations.

De manière surprenante, le montant des dégrèvements de la taxe d'habitation reste élevé en 2023 (0,8 Md€). Il s'agit là principalement de la conséquence de l'assujettissement à tort, par l'administration fiscale, de contribuables à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et à la taxe d'habitation sur les logements vacants, qui ont ensuite demandé à être dégrévés.

Les exonérations d'impôts locaux compensées par l'État ont suivi une évolution inverse à celle des dégrèvements. Malgré la disparition des exonérations compensées relatives à la CVAE et, pour l'essentiel⁹⁴, à la taxe d'habitation, leur montant a été multiplié par 2,7 entre 2017 (2 Md€) et 2023 (4,5 Md€). Pour l'essentiel, il correspond à la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, en fonction des taux d'imposition de l'année 2020 (4,1 Md€ en 2023). Outre cet effet de périmètre et d'autres moins importants⁹⁵, la hausse des compensations d'exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties traduit l'augmentation du montant des exonérations de propriétaires d'immeubles à caractère social et des dispositifs zonés. En revanche, les compensations d'exonérations de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ont baissé au titre des terres agricoles et des zones humides.

b) Une part néanmoins croissante des recettes relatives aux impôts directs locaux

Plusieurs mécanismes atténuent les montants versés par l'État aux collectivités au titre des compensations d'exonérations et des dégrèvements :

- Les bases à partir desquelles sont calculées les compensations d'exonérations sont celles de l'année N-1. Les collectivités perçoivent ainsi le bénéfice de la revalorisation des bases avec une année de décalage.
- Les montants versés par l'État au titre des compensations d'exonérations n'intègrent pas, sauf exception⁹⁶, l'incidence de hausses de taux d'imposition décidées par les collectivités afin de prévenir des effets d'aubaine en leur faveur. À titre d'illustration, le taux pris en compte pour la compensation relative aux personnes de condition modeste au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties est celui de 1991 (2014 pour Mayotte) ; c'est celui de 2003 pour la part communale des terrains situés dans un site « Natura 2000 » et assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les exonérations dont la compensation est calculée en prenant en compte le taux de l'année N-1 représentent ainsi une part minime du total des compensations d'exonérations par l'État (3 % en 2022).
- Comme il a été souligné, la compensation aux collectivités du dégrèvement relatif à la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les

⁹⁴ Les exonérations relatives aux ménages économiquement faibles ont disparu. Seules subsistent la minoration des valeurs locatives en vigueur à Mayotte depuis 2019 et le passage à la taxe sur les logements vacants.

⁹⁵ Exonérations relatives aux bassins urbains à dynamiser (créée en 2018) et aux zones de développement prioritaire (créée en 2019) et minoration des bases à Mayotte (depuis 2019).

⁹⁶ Le taux de l'année N-1 est pris en compte pour l'abattement de 30 % sur les bases des logements à usage locatif situés dans un quartier prioritaire faisant l'objet d'un contrat de ville et des logements pris à bail à réhabilitation, pour les extensions d'exonération et les logements locatifs sociaux bénéficiant de prêts entre le 1^{er} décembre 2005 et le 31 décembre 2014, l'abattement de 30 % sur les bases de certains logements situés dans les DOM (TFPB) et de l'exonération de la part communale des terrains plantés en bois (TFNB). La minoration de la valeur locative de 60 % applicable à Mayotte en matière de TH est compensée sur la base de la perte de recettes de l'année précédente.

propriétés bâties et à la CFE est calculée en appliquant aux bases d'imposition contemporaines le taux d'imposition de l'année 2020, sans tenir compte des augmentations ayant pu intervenir depuis lors. Cette référence érode le taux de compensation par l'État (95,5 % en 2023, après 98,5 % en 2022 et 99,2 % en 2021), d'où une perte cumulative de 274 M€ sur ces trois années pour les collectivités ayant augmenté les taux.

- Les prélèvements sur recettes par lesquels l'État compense les exonérations et les dégrèvements aux collectivités sont compris dans le champ de l'objectif de concours financiers de l'État aux collectivités fixé par les lois de programmation des finances publiques. Entre 2009 et 2017, les compensations ont été réduites dans une mesure variable afin de compenser au moins partiellement l'augmentation d'autres concours compris dans le champ de la norme. Si certaines compensations d'exonérations ne sont pas minorées⁹⁷, un coefficient de minoration allant de 0,03 à 0,7 est appliqué à d'autres exonérations⁹⁸. Si les allocations propres aux départements d'outre-mer et à la Corse n'ont pas été réduites, les dispositifs zonés sont en revanche minorés⁹⁹. En 2022, les allocations auxquelles s'appliquent une minoration représentaient plus d'un quart des montants exonérés (26,7 %). Les coefficients de minoration sont gelés depuis 2018, mais la hausse des bases d'imposition entraîne une augmentation des montants qui ne sont pas perçus par les collectivités à ce titre. En 2022, leur montant s'élève à 1,2 Md€, contre 0,5 Md€ en 2017.

Malgré ces mécanismes d'atténuation de leur coût pour l'État, le montant agrégé des exonérations et des dégrèvements pris en charge par l'État représente une part croissante des montants perçus par les communes et les intercommunalités au titre des impôts directs locaux.

En 2023, cette part a ainsi représenté 15,5 % des recettes relatives aux taxes foncières, à la CFE et à la taxe d'habitation contre 8,7 % en 2017. Elle a plus que doublé pour les taxes foncières (de 5 % à 9,8 %), sous l'effet prépondérant (83 %) de la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels. Du fait de ce même dispositif, plus d'un tiers des recettes ayant trait à la CFE (38,3 %) sont procurées aux intercommunalités et aux communes par des compensations d'exonérations et des dégrèvements en 2023, contre environ un quart pour la CFE et la CVAE en 2017 (24,3 %). En raison de l'assujettissement à tort de contribuables (voir *supra*), elle a en revanche peu varié pour la taxe d'habitation (18,2 % en 2023 contre 19,2 % en 2017), malgré son recentrage sur les locaux d'habitation non affectés à la résidence principale.

En dehors même de la réduction des bases des locaux industriels, l'État prend en charge une part croissante des pertes de recettes d'impôts directs locaux liées à des exonérations.

⁹⁷ TFPB : abattement zones franches DOM et abattement 30 % DOM construction antisismique. TFNB : part communale des terres agricoles Corse et zones franches DOM. TH : personnes de condition modeste. CFE : diffuseurs de presse, zones franches DOM, abattement Corse.

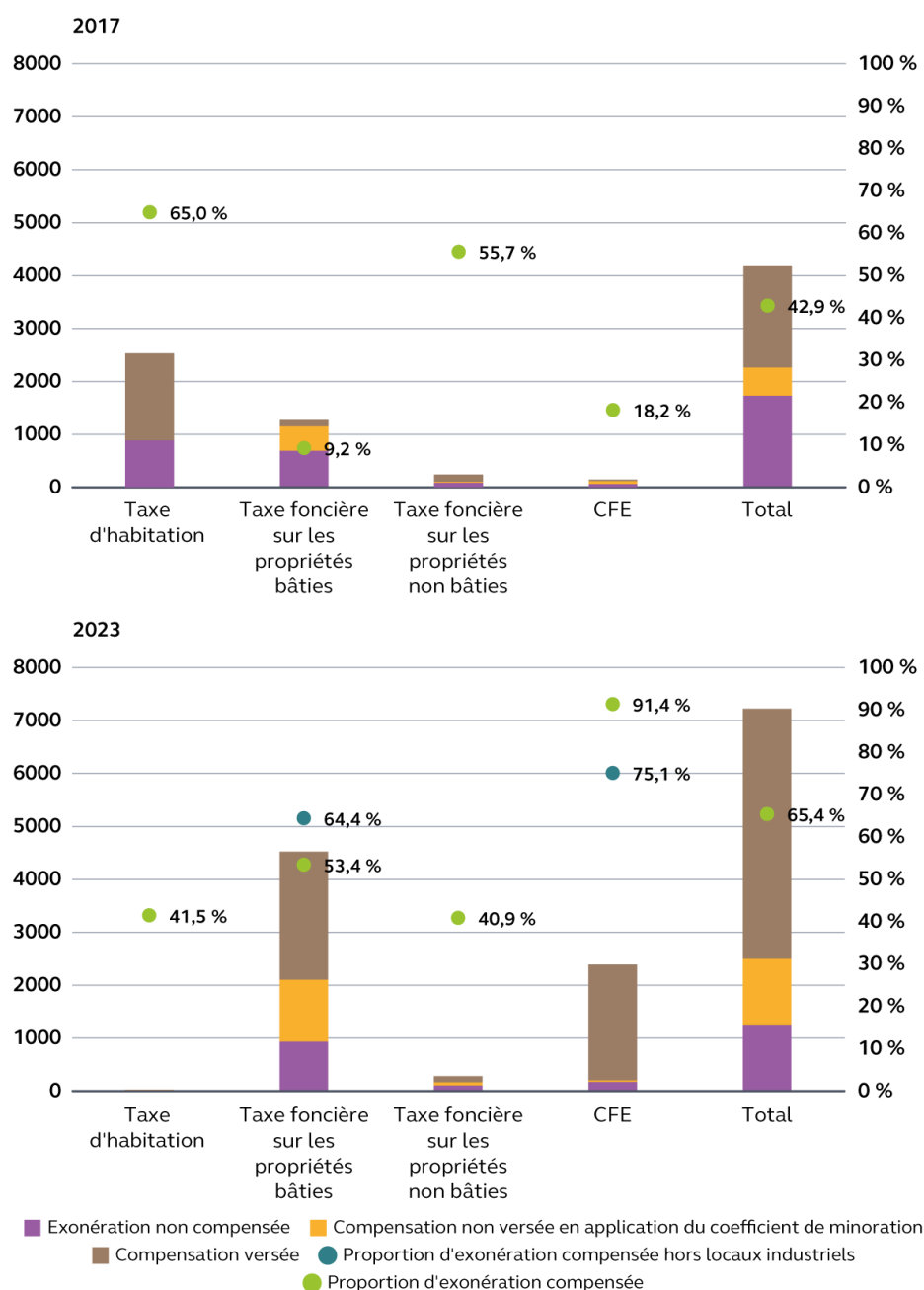
⁹⁸ TFPB : personnes de condition modeste, abattement 30 % contrat de ville, logement pris à bail réhabilitation, zone franche urbaine, commerces de quartiers prioritaires de la politique de la ville, immeubles à caractère social, abattements zones franches DOM. TFNB : abattement 20 % terres agricoles, terrains plantés en bois, Natura 2000. CFE : réduction création d'entreprise, zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, commerces de quartiers prioritaires de la ville.

⁹⁹ TFPB : logements à usage locatif et créations et extension d'établissements dans les quartiers prioritaires de la ville, des immeubles professionnels situés en ZFU. CFE : zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, créations et extensions d'établissement d'immeubles situés en quartier prioritaire de la ville.

Une prise en charge minoritaire, mais en augmentation, des exonérations par l'État

Comme le montre le graphique ci-après, le taux de la compensation par l'État des exonérations est passé de 42,9 % en 2017 à 65,4 % en 2023. Cette évolution est liée à la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises. À périmètre constant, en neutralisant l'incidence de cette mesure, la part des exonérations compensées au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties a légèrement augmenté (de 9,2 % à 10 %) et celle au titre de la CFE plus fortement (de 18,2 % à 75,1 %). La compensation des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui porte sur un périmètre stable, a *a contrario* régressé (de 55,7 % à 40,9 %).

Graphique n° 23 : compensations d'exonérations versées aux collectivités en 2017 et en 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après le rapport du Gouvernement au Parlement relatif au coût pour les collectivités des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux

c) Un coût des mesures dérogatoires pour les finances publiques imparfaitement connu

Les exonérations (ou abattements) d'impôts locaux interviennent soit de plein droit, soit sur délibération des collectivités. En principe, les pertes de recettes induites par les exonérations de plein droit sont compensées par l'État aux collectivités, tandis que celles sur délibération ne le sont pas. Ce principe souffre toutefois de nombreuses exceptions. D'un côté, certaines exonérations sur délibération¹⁰⁰ ou des dispositifs zonés pouvant être supprimés sur délibération¹⁰¹ sont partiellement compensées. De l'autre, de nombreuses exonérations de droit¹⁰² au titre de la CFE ne sont pas compensées. Leur coût est en grande partie inconnu car il est fréquent que l'assiette exonérée le soit également.

Les mesures dérogatoires, en grand nombre, sont très imparfaitement retracées dans l'annexe « Voies et moyens » des projets de loi de finances annuels. Dans une majorité de cas, cette situation est liée à l'absence de compensation par l'État de la mesure concernée, sur délibération des collectivités ou de droit. Le nombre de délibérations facultatives des collectivités est suivi par catégorie de mesures, mais leur incidence financière n'est pas chiffrée dans le rapport sur la situation des finances locales annexé au projet de loi de finances annuel.

Les contribuables et les collectivités manquent de visibilité sur les mesures dérogatoires et, s'agissant des collectivités, sur leur compensation par l'État. Compte tenu de règles diverses et complexes, il est ardu pour les responsables des exécutifs locaux de comprendre la manière dont les diverses compensations qui leur sont versées sont calculées.

L'article 33 de la loi de finances pour 2017 prévoit que le gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport sur le coût pour les collectivités des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux. Ce rapport doit préciser pour chaque taxe et chaque mesure d'exonération ou d'abattement le montant de moindres recettes (correspondant au produit des bases exonérées et du taux d'imposition applicable), l'allocation compensatrice avant la minoration et l'allocation compensatrice finalement versée. Le taux de compensation correspond au rapport entre le montant de l'allocation compensatrice et la perte de recette fiscale de la collectivité. Ce rapport est établi chaque année par la DGFIP, mais le dernier rapport rendu public date de 2019.

Dans son rapport relatif aux taxes foncières¹⁰³, la Cour a recommandé de rendre compte de manière détaillée aux collectivités du montant des compensations qui leur sont accordées et de recenser dans l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances annuel ou dans une annexe budgétaire spécifique les dispositifs dérogatoires non compensés par l'État. Elle a par ailleurs préconisé d'assurer un meilleur suivi des dégrèvements des taxes foncières et de fixer dans un texte de portée générale les règles de compensation des exonérations de la CFE.

Au-delà, le principe selon lequel l'État devrait compenser les seules exonérations qu'il décide et laisser les collectivités assumer le coût de tous les dispositifs à leur discrétion gagnerait à être traduit de manière exhaustive dans les prochaines lois de finances.

¹⁰⁰ Immeubles rattachés à des entreprises commerciales implantées dans des zones de revitalisation des commerces en milieu rural et exonérations en faveur des personnes âgées, handicapées ou des personnes de condition modeste.

¹⁰¹ Zones franches urbaines et dans les DOM, zones de revitalisation rurale et quartiers prioritaires de la ville.

¹⁰² Certaines professions comme les chauffeurs de taxis ou d'ambulances, certains pêcheurs, les sociétés coopératives et participatives, les photographes auteurs, certains artistes, certaines activités à caractère social.

¹⁰³ Cour des comptes, Les taxes foncières, 2023.

B - De moindres leviers fiscaux à la main des collectivités

Dans les conditions et limites fixées par la loi, les collectivités ont la faculté d'instaurer de nouveaux impôts, d'accorder des exonérations ou des abattements d'impôts et de fixer le taux ou le tarif d'impôts obligatoires ou facultatifs. En l'absence de protection constitutionnelle qui leur serait accordée, le législateur dispose d'une grande latitude pour réduire ces leviers d'action dans le domaine fiscal.

Une protection constitutionnelle de l'autonomie financière, mais pas de l'autonomie fiscale des collectivités¹⁰⁴

La révision constitutionnelle du 26 mars 2003 a créé l'article 72-2 de la Constitution qui fonde le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités, en disposant en son deuxième alinéa que *« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre »*.

L'article LO. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi organique n°04-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose qu'*« au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »*.

Les ressources propres des collectivités correspondant à des impôts comprennent : les impôts obligatoires dont les collectivités fixent le taux ou le tarif ; les impôts facultatifs qu'elles instaurent ; les impôts territorialisés dont la loi fixe l'assiette, le taux ou le tarif, mais dont les collectivités peuvent influencer les bases par leurs politiques d'urbanisme, de développement économique et d'aménagement du territoire ; les quotes-parts d'impôts nationaux partagés avec l'État - TVA, accise sur les produits énergétiques et taxe spéciale sur les conventions d'assurance – sur lesquelles les collectivités n'ont ni pouvoir de décision, ni même d'influence.

Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003, soit 60,8 % pour le « bloc communal », 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. Compte tenu de la définition extensive des ressources propres des collectivités, ces seuils sont aisément respectés. En 2022, les ratios correspondants ont atteint 71,3 % pour le « bloc communal », 75,6 % pour les départements et 73,6 % pour les régions (rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales).

Dans une décision rendue sur les dispositions de la loi de finances pour 2010 qui remplaçaient la taxe professionnelle, dont les collectivités votaient le taux, par des impositions dont le législateur fixe le taux (CVAE) ou le tarif (IFER), le Conseil constitutionnel a jugé qu'*« il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale »* (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009). Dans une décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a admis que la fraction nationale de TVA attribuée aux départements à compter de 2021 en remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, réaffectée aux communes, constituait une ressource propre.

¹⁰⁴ Sur ces aspects, voir Cour des comptes, Rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités des collectivités territoriales et leurs établissements publics, fascicule 2, octobre 2023.

La CVAE est un impôt territorialisé dont la loi fixe l'ensemble des règles. Sa suppression dans les recettes des collectivités n'a donc pas réduit leurs pouvoirs d'assiette ou de taux.

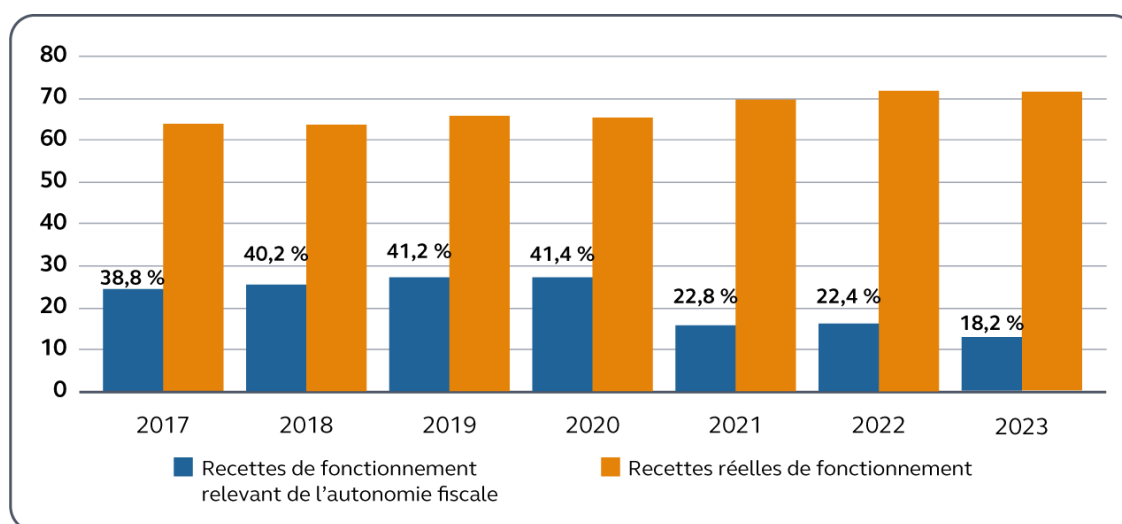
En revanche, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a réduit les leviers fiscaux des collectivités : de manière directe pour les entités du « bloc communal » qui percevaient cet impôt ; de manière indirecte pour les départements, dont la part de taxe foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes pour compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Les communes et intercommunalités conservent cependant une forte identité fiscale.

1 - Une quasi-disparition des leviers fiscaux des départements

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a conduit à priver les départements, en pratique, de tout levier fiscal notable.

Avant 2021, les départements fixaient le taux de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans certaines limites. Depuis la réaffectation en 2021 de cette part aux communes afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, leurs pouvoirs fiscaux se limitent aux droits de mutation à titre onéreux ou DMTO (11,4 Md€), à la taxe d'aménagement (0,6 Md€) et à la taxe additionnelle à la taxe de séjour (35 M€). En 2023, les impôts sur lesquels les départements conservent un pouvoir de décision ne représentent plus que 18,2 % de leurs recettes de fonctionnement, contre 41,4 % en 2020. La poursuite de la chute des recettes de DMTO conduira à réduire encore cette part en 2024.

Graphique n° 24 : montant et part des recettes de fonctionnement des départements résultant de décisions autonomes de leur part dans le domaine fiscal (2017-2023, hors compensations d'exonérations, en Md€ et en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Sur le périmètre étroit d'impositions qui est le leur depuis 2021, les pouvoirs fiscaux des départements ont quasiment disparu.

Ainsi, la quasi-totalité des 95 départements (dont Paris) et collectivités exerçant les compétences des départements (métropole de Lyon, collectivités territoriales uniques de Corse, de Guyane, de Martinique et de Mayotte) appliquent le taux majoré de 4,5 % des DMTO : seuls

trois départements (Indre, Mayotte et Morbihan)¹⁰⁵ continuent à appliquer le taux normal de 3,8 %. 88 des 95 départements qui appliquent le taux majoré en 2024 l'ont adopté dès 2014, dès que le législateur leur en a donné la possibilité.

Par ailleurs, 37 départements appliquent en 2024 le taux maximal de 2,5 % pour la taxe d'aménagement, contre 34 en 2023 et 32 en 2022. Leur nombre croît ainsi année après année, bien que tous les départements connaissant des difficultés financières du fait de la chute des recettes de DMTO n'aient pas porté leur taux d'imposition à son plafond légal¹⁰⁶.

Enfin, les départements ont la possibilité d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe de séjour instaurée par la commune ou l'intercommunalité. En 2024, 55 départements appliquent cette taxe, contre 51 en 2018 et 31 en 2012, lorsque cette faculté leur a été reconnue.

La plupart des départements n'ont donc plus la possibilité de lever des recettes fiscales supplémentaires ou alors seulement des montants marginaux.

2 - Des leviers fiscaux déjà très réduits pour les régions, indépendamment des réformes récentes de la fiscalité locale

La suppression dans leurs recettes de la CVAE n'a pas réduit les pouvoirs fiscaux des régions (et des collectivités territoriales uniques). La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne les a pas non plus affectés, les régions ayant cessé de percevoir cet impôt depuis 2001. Par ailleurs, les régions ne perçoivent plus les taxes foncières depuis 2011.

Les régions n'ont que peu de leviers fiscaux, après comme avant ces réformes. Ils consistent essentiellement en la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation automobile (2 Md€ en 2023) : les régions fixent le tarif de cette taxe dans la limite d'un plafond et peuvent accorder des exonérations pour les véhicules « dits propres »¹⁰⁷. En outre, les régions peuvent majorer l'une des fractions de l'accise sur l'énergie¹⁰⁸ dans certaines limites (0,3 Md€ en 2023). Par ailleurs, les régions et collectivités ultra-marines exerçant leurs compétences perçoivent l'octroi de mer (0,4 Md€) et la région Île-de-France la taxe d'aménagement, recette d'investissement qu'elle a instaurée dans le cadre fixé par la loi (0,04 Md€). Les recettes fiscales relevant, au sein de la section de fonctionnement, de décisions autonomes, représentent une part réduite des recettes de fonctionnement des régions (9,8 % en 2023, après 10,5 % en 2020).

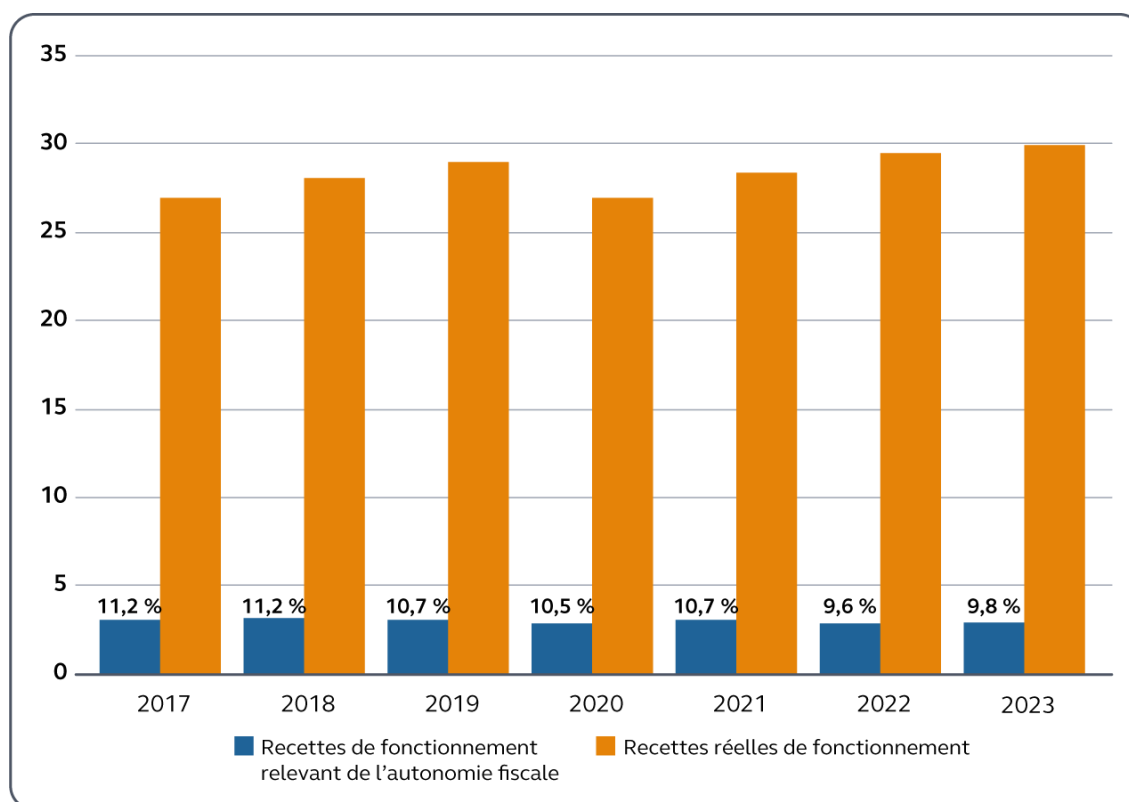
¹⁰⁵ L'Isère applique le taux majoré de 4,5 % depuis le 1^{er} juin 2022.

¹⁰⁶ Sur les neuf départements dont le taux d'épargne brute était inférieur en 2023 au seuil d'alerte de 7 % des produits réels de fonctionnement, trois avaient déjà atteint le taux de 2,5 %, un seul département a adopté ce taux en 2024 et les cinq autres ont conservé un taux moins élevé (compris entre 1,45 % et 2 %).

¹⁰⁷ Il s'agit des véhicules hybrides ou fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié ou à l'éthanol E85. Depuis 2020, les véhicules propres, entièrement électriques ou à hydrogène, sont exonérés de droit sans compensation pour les régions.

¹⁰⁸ Voir note de bas de page 90 *supra*.

Graphique n° 25 : montant et part des recettes de fonctionnement des régions résultant de décisions autonomes de leur part dans le domaine fiscal (2017-2023, hors compensations d'exonérations, en Md€ et en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La portée des leviers fiscaux des régions se réduit. En 2024, toutes les régions, sauf deux qui en sont très proches¹⁰⁹, atteignent les plafonds légaux de la majoration d'une fraction de l'accise sur l'énergie. En outre, en 2024, seules deux régions hexagonales¹¹⁰ exonèrent encore partiellement¹¹¹ ou totalement¹¹² les véhicules « dits propres » de la taxe d'immatriculation sur les véhicules automobiles (contre cinq en 2023 et toutes en 2020) ; sauf exception, elles ne peuvent donc plus mobiliser de recettes supplémentaires à ce titre. Enfin, dix des dix-huit régions ont relevé au fil des ans le tarif du cheval fiscal applicable aux véhicules polluants et « dits propres » (c'est notamment le cas de cinq régions en 2023) ; en 2024, quatre régions atteignent presque le plafond légal de 60 € par cheval fiscal (voir annexe n° 9).

¹⁰⁹ Auvergne-Rhône-Alpes et Corse.

¹¹⁰ Les régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer n'ont jamais décidé d'exonération de cette nature.

¹¹¹ Hauts-de-France.

¹¹² Corse.

3 - Des leviers fiscaux toujours importants pour le « bloc communal »

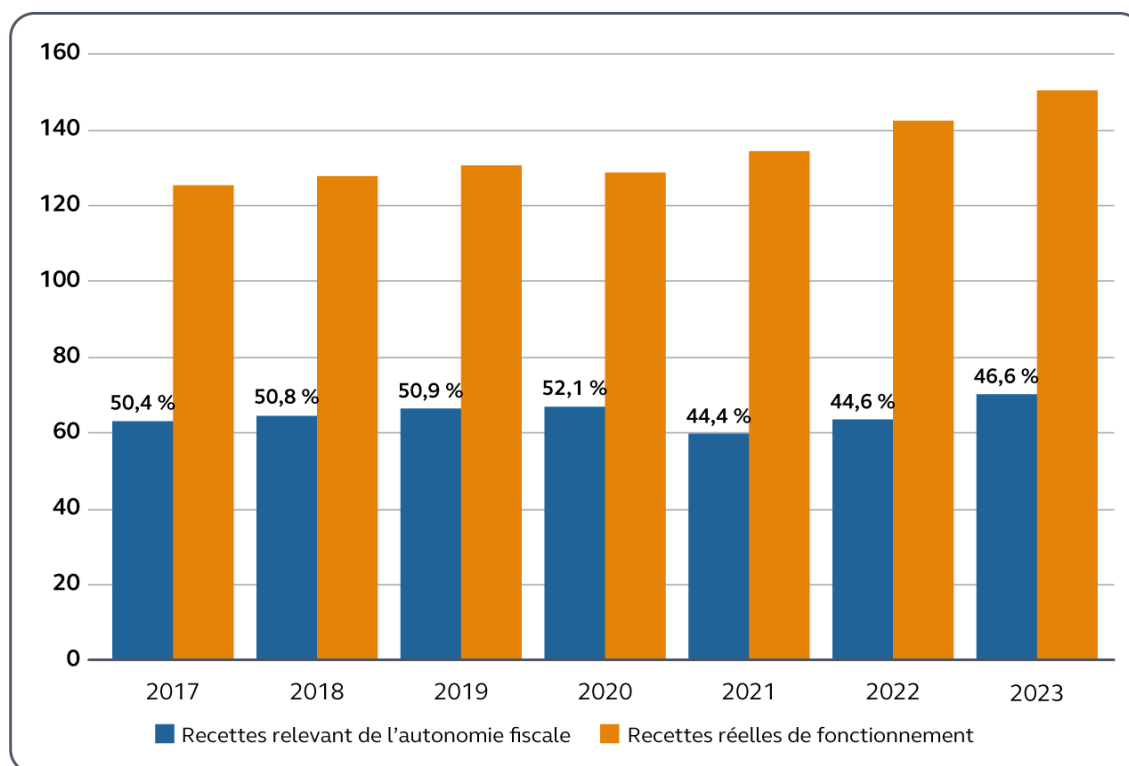
a) Une gamme toujours étendue de recettes fiscales locales

Malgré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les communes et les intercommunalités conservent une gamme diversifiée de recettes fiscales qu'elles peuvent mobiliser en les instaurant ou, si elles sont obligatoires, en en fixant le taux ou le tarif : sur les ménages et les entreprises (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de séjour, taxe GEMAPI, taxe d'aménagement) ; sur les entreprises (cotisation foncière des entreprises, versement mobilité à la charge d'une partie des employeurs de salariés, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les surfaces commerciales pour la partie modulable de celle-ci, droit de place et divers impôts sur les casinos, les remontées mécaniques et les eaux minérales).

Les impôts facultatifs (versement mobilité, taxe de séjour, impôts sur les casinos, les remontées mécaniques et les eaux minérales, taxe GEMAPI, taxe locale sur la publicité extérieure et droit de place) sont les plus nombreux, mais minoritaires en montant par rapport aux impôts obligatoires ayant une assiette foncière (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

En 2023, les impôts sur lesquels les communes et les intercommunalités ont un pouvoir de décision ont représenté 46,6 % de leurs recettes de fonctionnement. Cette proportion a peu évolué par rapport à l'année 2019, où elle s'élevait à 50,9 %, avant que les dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences principales ne soient compensés par d'autres recettes fiscales (TVA pour les intercommunalités et la Ville de Paris et part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes).

Graphique n° 26 : montant et part des recettes de fonctionnement des entités du « bloc communal » résultant de décisions autonomes de leur part dans le domaine fiscal (hors compensations d'exonérations, 2017-2023, en Md€ et en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

b) La permanence d'un encadrement souple, mais moins cohérent, des taux des quatre taxes directes locales

À la différence de ceux des départements et des régions, les taux des principaux impôts locaux territorialisés affectés aux communes et aux intercommunalités ne sont pas plafonnés de manière rigide par la loi, mais sont fixés dans la limite de plafonds évolutifs : ils augmentent avec les hausses de taux pratiquées par les communes et les intercommunalités.

La loi n°80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale¹¹³ a reconnu aux collectivités la liberté de fixer le taux des impôts directs locaux, soit, à l'époque, les taxes foncières, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Auparavant, les collectivités votaient le produit attendu de chacun des impôts précités, ensuite réparti entre leurs bases¹¹⁴.

¹¹³ Auparavant, l'ordonnance n°59-108 du 7 janvier 1959 avait reconnu aux collectivités la faculté de majorer les « quatre vieilles » par des « centimes additionnels ».

¹¹⁴ L'ensemble des impôts locaux territorialisés sont des impôts de quotité dont la loi ou les collectivités fixent le taux, ensuite appliqué à leurs bases. Fait exception à cette situation générale la taxe GEMAPI, qui est un impôt de répartition. Les intercommunalités à fiscalité propre déterminent et votent un produit global attendu que l'administration fiscale réparti entre les redevables des quatre taxes directes locales – taxe d'habitation sur les résidences principales, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et cotisation foncière des entreprises – proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente aux communes membres de l'intercommunalité. Cette répartition permet de déterminer des taux additionnels de GEMAPI.

Cette liberté a été assortie d'un double encadrement visant à prévenir une taxation excessive de contribuables qui n'ont pas la qualité d'électeurs : les entreprises redevables de la taxe professionnelle, puis de la CFE ; les ménages ayant une résidence secondaire.

Cet encadrement porte sur le niveau et l'évolution des taux des quatre taxes directes.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'a pas eu d'effet sur l'encadrement du niveau des taux. Depuis comme avant cette réforme, les taux des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation - de la seule taxe d'habitation sur les résidences secondaires depuis 2023 - fixés par les communes et les intercommunalités à fiscalité propre ne peuvent dépasser 2,5 fois la moyenne des taux constatés l'année précédente de l'ensemble des communes du département ou, s'il est plus élevé, 2,5 fois le taux national. Pour sa part, le taux de la CFE ne peut excéder 2,5 fois le taux moyen national de l'année précédente.

Avant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la taxe d'habitation était le pivot de l'encadrement de l'évolution des taux des trois autres impôts directs. Depuis sa suppression, cette fonction est assurée par la taxe foncière sur les propriétés bâties, devenue le principal impôt direct sur les ménages.

Depuis 2020, les augmentations de taux de CFE et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires, prises individuellement, ne peuvent dépasser celle du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou celle du taux moyen pondéré de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties lorsque ce dernier est moins élevé. Inversement, les taux de la CFE et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires doivent être réduits dans une mesure au moins égale, soit à la diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières, soit à la plus importante des réductions de ces dernières. Pour leur part, les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe foncière sur les propriétés non bâties peuvent être diminués jusqu'au niveau du taux moyen national de l'année précédente ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la cotisation foncière des entreprises de l'année précédente.

Par ailleurs, afin de protéger les exploitants agricoles, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou baisser moins que celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En dehors de la dernière, qui lui est antérieure, ces règles sont appliquées depuis 2020 à la CFE et à la taxe foncière sur les propriétés bâties et aux taxes foncières prises globalement, à proportion de l'importance relative de leurs bases. Elles sont entrées en vigueur en 2023 pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, dont le taux avait été gelé en 2020, 2021 et 2022.

Le remplacement de la taxe d'habitation par la taxe foncière sur les propriétés bâties comme pivot des liaisons des taux des impôts directs locaux affaiblit l'objectif de prévention des déséquilibres de pression fiscale entre les contribuables non électeurs et les habitants électeurs. En effet, la taxe d'habitation, tout au moins sur les résidences principales, était supportée pour l'essentiel par les ménages qui résident de manière permanente sur le territoire de la commune. En revanche, la taxe foncière sur les propriétés bâties l'est dans une mesure importante par les entreprises qui ont un établissement situé sur leur territoire et par les ménages qui n'y résident qu'occasionnellement.

**Des possibilités d'évolution des taux de la cotisation foncière des entreprises
et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires indépendamment
de celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties**

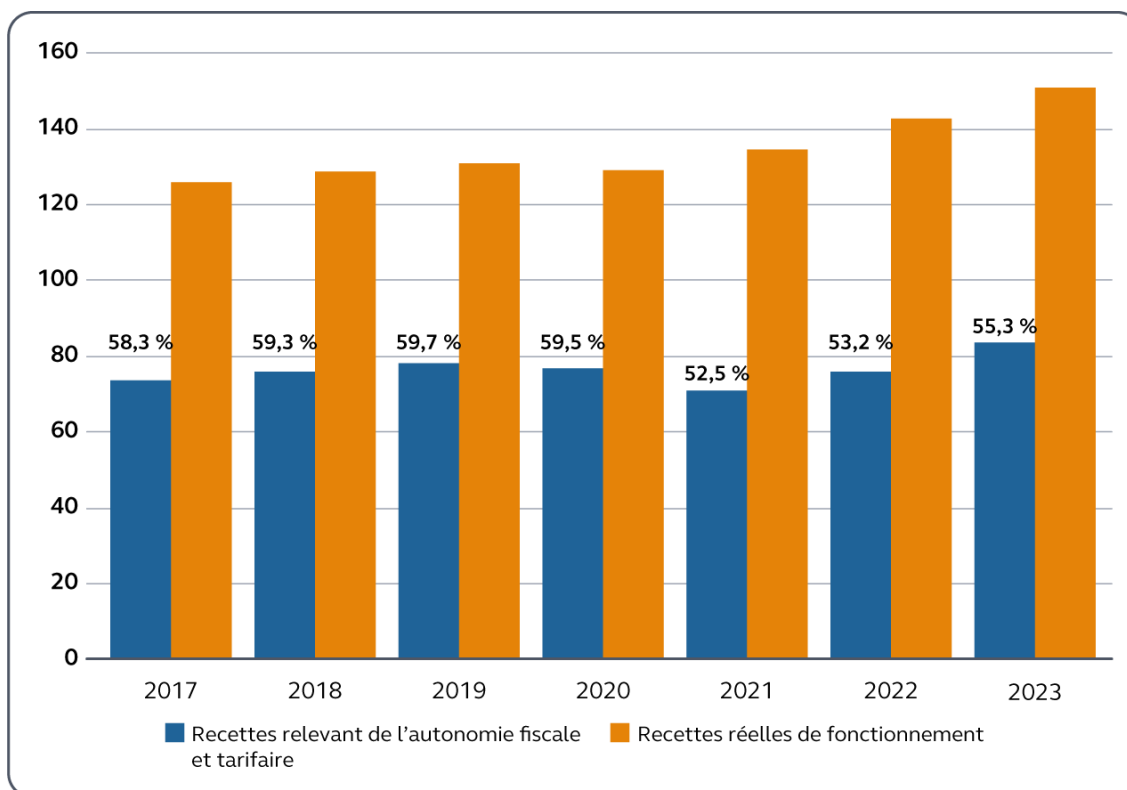
Pour accroître la fiscalité des entreprises, à travers la cotisation foncière des entreprises (CFE), une intercommunalité ou une commune n'est pas nécessairement contrainte de faire varier proportionnellement les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et de la CFE. Ainsi, elle peut décider de majorer le taux de CFE dans la limite de 5 %, à condition que le taux soit inférieur à la moyenne nationale des communes ou à 75 % de la moyenne des intercommunalités de la même catégorie de l'année précédente.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2024 a admis une « déliaison » partielle des taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale. Ainsi, les communes et les intercommunalités sont dispensées d'augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties si elles augmentent celui de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, à une double condition : le taux de la taxe d'habitation doit être inférieur à 75 % de la moyenne nationale de l'année précédente ; sa hausse doit être inférieure à 5 %.

**

Les régions et plus encore les départements jouissent désormais de marges de manœuvre réduites pour déterminer leurs ressources. Elles sont d'autant plus limitées que ces deux catégories de collectivités comptent peu de recettes issues de tarifs de services. Par contraste, les marges de manœuvre des entités du « bloc communal » reposent non seulement sur une gamme étendue d'impôts locaux territorialisés, mais aussi sur d'importantes recettes tarifaires dont elles fixent les barèmes. Prises ensemble, les recettes fiscales et tarifaires continuent à représenter la majorité des produits réels de fonctionnement du « bloc communal ».

Graphique n° 27 : part des recettes de fonctionnement du « bloc communal » issues de décisions autonomes dans les domaines fiscal et tarifaire (2017-2023, en Md€ et en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

C - L'utilisation par les collectivités des leviers fiscaux qu'elles ont conservés

Les collectivités mobilisent de manière croissante les recettes fiscales qu'elles ont la faculté de créer, dont elles peuvent augmenter le taux ou le tarif dans certaines limites ou pour lesquelles elles peuvent remettre en cause certaines exonérations. Dans ces conditions, la pression fiscale locale croît de manière continue.

1 - Des remises en cause d'exonérations par les collectivités

Au-delà du pouvoir de taux, le pouvoir fiscal des collectivités se manifeste par la faculté de moduler l'assiette des impôts directs locaux, à travers des délibérations relatives à des abattements ou exonérations, qu'il s'agisse de l'instauration d'exonérations prévues par la loi ou de la suppression d'exonérations de droit.

La taxe foncière sur les propriétés bâties est le support de nombreuses exonérations destinées à soutenir l'activité économique (création ou reprise d'une entreprise, pôles de compétitivité...), certains territoires (zones de revitalisation des centres-villes, zones de revitalisation rurale - ZRR -, Corse...) ou certaines politiques, environnementales (logements économes en énergie...) ou de santé (maisons de santé).

Au cours de la période récente, les exonérations facultatives les plus fréquentes ont légèrement reculé. En 2023, 4 315 communes ont ainsi exonéré de la taxe foncière sur les

propriétés bâties la création d'entreprises industrielles contre 4 382 en 2017. Ont de même diminué les exonérations relatives aux entreprises industrielles en difficulté (4 168 en 2023 contre 4 235 en 2017) et à la création ou à la reprise d'entreprises en difficulté (4 262 en 2023 contre 4 334 en 2017).

Les exonérations environnementales ont augmenté, tout en restant très minoritaires (479 communes en 2023 contre 331 en 2017 pour les logements anciens économes en énergie et 312 contre 265 pour les logements nouveaux économes en énergie). Les exonérations sont devenues par ailleurs plus nombreuses pour les maisons de santé (128 contre 28), le cas échéant afin d'accompagner la création d'une première maison de santé.

Des évolutions identiques sont constatées pour les EPCI à fiscalité propre, qu'il s'agisse de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de celle sur les propriétés non bâties.

Les recettes susceptibles d'être mobilisées par la remise en cause d'exonérations facultatives portent néanmoins sur des montants limités (14 M€ pour les communes et 1 M€ pour les intercommunalités pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ; 14 M€ pour les intercommunalités et 2 M€ pour les communes pour la CFE)¹¹⁵.

Plus significatives sont les recettes que les communes et intercommunalités pourraient mobiliser en remettant en cause des exonérations obligatoires (100 M€ pour les communes et 19 M€ pour les intercommunalités pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ; 42 M€ pour les intercommunalités et 1 M€ pour les communes pour la CFE)¹¹⁶.

Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, sont ainsi concernées les constructions nouvelles, reconstructions et additions de constructions à usage d'habitation, exonérées durant les deux années suivant leur achèvement. Un nombre croissant de communes remettent en cause ces exonérations ou les modulent (3 956 en 2024, contre 2 730 en 2017 pour l'exonération de droit commun et 1 007 contre 905 pour celle des seuls locaux non aidés par l'État).

Pour la CFE, les EPCI (et les communes) peuvent supprimer des exonérations de droit dans les zones de revitalisation rurale, pour les personnes louant tout ou partie de leur habitation principale à titre de meublé ordinaire, ou à titre de meublé de tourisme. Le nombre réduit d'EPCI pratiquant ces exonérations a fortement reculé (respectivement 10, 59 et 46 en 2024, contre 18, 102 et 57 en 2017).

2 - Une mobilisation croissante des taxes facultatives

Les communes et leurs intercommunalités peuvent exercer leur pouvoir fiscal en instaurant à leur initiative des impositions dans le cadre fixé par la loi. Ces impositions facultatives sont au nombre de neuf : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), le versement mobilité, la taxe d'habitation sur les logements vacants, la taxe de séjour, la taxe sur les remontées mécaniques, la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe GEMAPI, la taxe locale sur la publicité extérieure et les droits de place.

Depuis 2017, le périmètre des taxes facultatives a connu deux évolutions d'inégale importance. D'un côté, la taxe de balayage a perdu son statut fiscal au 1^{er} janvier 2019, date à laquelle elle est devenue une redevance pour service rendu. De l'autre, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) a été créée par la loi

¹¹⁵ DGFIP, *Analyse de l'évolution des produits 2023 de la fiscalité directe locale des collectivités territoriales*, mai 2024.

¹¹⁶ *Idem*.

du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et levée pour la première fois en 2017 par quelques communes et intercommunalités sur décision des communes qui en sont membres. Depuis 2018, la taxe GEMAPI est exclusivement levée par les intercommunalités à fiscalité propre.

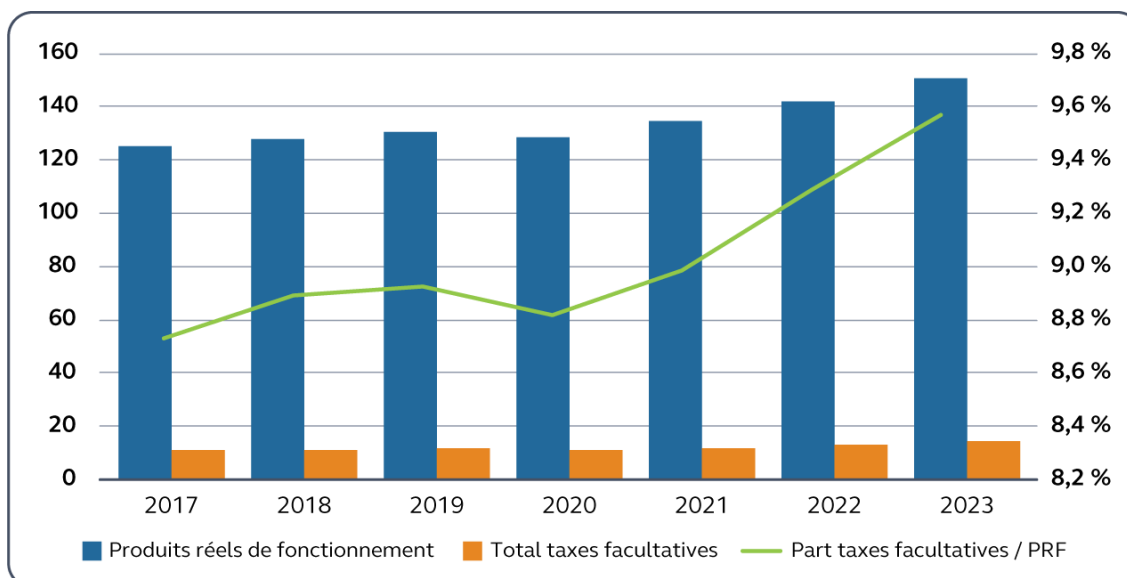
L'évolution du nombre de collectivités instaurant une taxe facultative ne traduit pas nécessairement une mobilisation accrue des facultés des contribuables.

D'une part, le financement d'une compétence peut conduire à un arbitrage entre taxe et redevance : ainsi, la TEOM, taxe facultative, est l'une des deux modalités possibles du financement du service public d'enlèvement des ordures ménagères et assimilés, qui peut aussi être assuré par une redevance. La TEOM est majoritairement retenue comme mode de financement : en 2023, 72 % des EPCI, couvrant 71,6 % de la population, l'appliquaient.

D'autre part, des transferts de compétences peuvent accroître le nombre d'EPCI à fiscalité propre affectataires d'une taxe facultative et réduire le nombre de communes qui en bénéficient. Il convient donc d'interpréter prudemment certaines évolutions.

Néanmoins, les communes et les intercommunalités mobilisent de plus en plus les taxes facultatives, même si elles restent minoritaires dans l'ensemble de leurs recettes. Ainsi, les montants perçus au titre des taxes facultative (10 taxes en 2018, puis neuf à compter de 2019, la taxe de balayage étant devenue une redevance) ont crû de manière constante depuis 2017, passant de 11 Md€ à 14,4 Md€ en 2023. Ces ressources ont crû plus vite (+ 31,6 %) que les produits réels de fonctionnement du « bloc communal » (+ 20 %), si bien que leur part dans les produits de fonctionnement a crû de près d'un point (de 8,7 % en 2017 à 9,6 % en 2023).

Graphique n° 28 : évolution des montants perçus par le « bloc communal » au titre des impositions facultatives (2017-2023, en Md€ et en % des produits réels de fonctionnement)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Le produit de la TEOM représente de manière durable une part majoritaire des recettes procurées aux collectivités par des taxes facultatives (en 2023, 8,4 Md€ de recettes et 58 % du produit total des taxes facultatives, contre 62 % en 2017, avec 6,8 Md€ de recettes). Au-delà des effets de la revalorisation annuelle de ses bases selon des modalités identiques à celles de la taxe

foncière sur les propriétés bâties¹¹⁷, le produit de la TEOM a fortement augmenté en raison de la répercussion par les intercommunalités sur son tarif de la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée à l'enfouissement ou à l'incinération des déchets¹¹⁸.

Mis à part la TEOM, les taxes facultatives ont connu une forte croissance, passant de 4,2 Md€ en 2017 à 5,9 Md€ en 2023. Cette hausse de 41 % de leur produit, deux fois plus élevée que celle des recettes réelles de fonctionnement, a porté de 3,3 % à 3,9 % leur part des recettes réelles de fonctionnement des communes et des intercommunalités entre 2017 et 2023.

La hausse du produit des taxes facultatives traduit deux phénomènes.

D'une part, un nombre croissant de communes et d'intercommunalités à fiscalité propre instaurent des taxes facultatives. Ainsi, le versement mobilité a été versé à 368 intercommunalités et à 38 syndicats ou assimilés¹¹⁹ par des employeurs de salariés, contre respectivement 304 intercommunalités et 27 syndicats en 2017. En 2023 également, 909 intercommunalités lèvent la taxe GEMAPI, soit 73 %, contre 38 en 2017, soit 3 % ; le nombre de communes couvertes par la taxe est passé de 903, soit 2,5 % en 2017 à 25 807 communes en 2023, soit 73,9 % d'entre elles.

D'autre part, les entités locales concernées augmentent le taux, le tarif ou le produit des impôts facultatifs. Ainsi, le produit du versement mobilité est passé de 3,2 Md€ en 2017 à 4,1 Md€ en 2023, sous l'effet non seulement d'un nombre accru d'entités locales l'ayant instauré, mais aussi d'une augmentation de son taux moyen sur la masse salariale dé plafonnée, passé de 1,86 % en 2017 à 1,95 % en 2023. Le produit voté de la taxe GEMAPI, réparti entre les bases des quatre taxes directes locales, a été porté de 23 M€ en 2017 à 456 M€ en 2023.

La mobilisation croissante de ressources facultatives traduit la volonté des intercommunalités de renforcer des recettes affectées à des dépenses nouvelles ou dynamiques (TEOM, versement mobilité, GEMAPI). Ces recettes permettent de surcroît de conforter un « panier » fiscal dont le périmètre a été réduit par la suppression d'impôts d'un rendement élevé.

3 - Les hausses de taux d'impositions obligatoires

La taxe d'habitation sur les résidences principales représentait un levier fiscal essentiel pour les collectivités. Pour les communes, son taux moyen avait ainsi augmenté de 3,3 % entre 2014 et 2019, passant de 16,15 % à 16,69 %.

Malgré sa suppression, les communes conservent des leviers fiscaux importants.

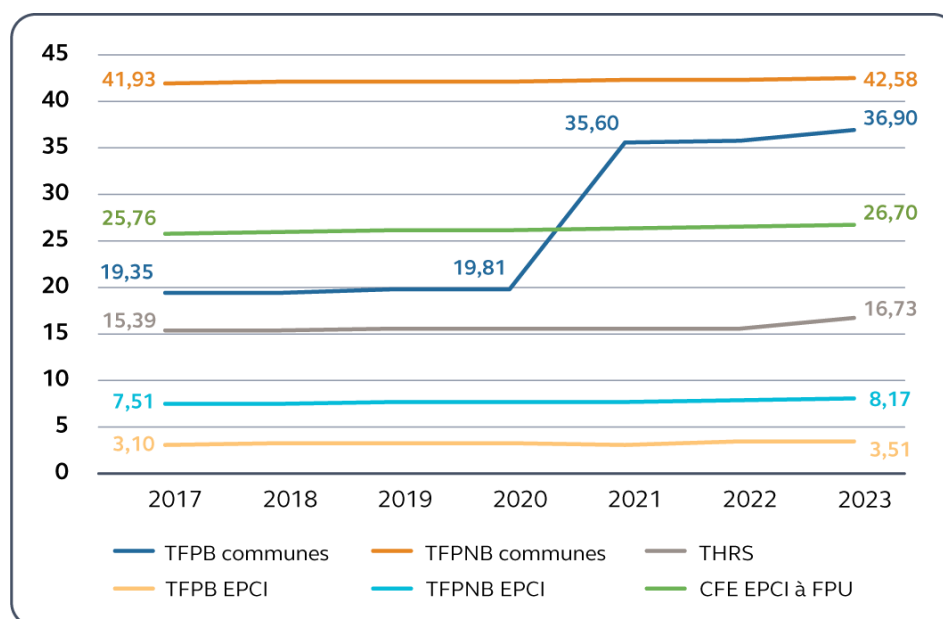
Comme le montre le graphique ci-après, établi à partir des éléments de référence nationaux de fiscalité directe locale recensés par la DGFIP, le taux moyen des impôts directs locaux a crû pour l'ensemble des impôts directs locaux entre 2017 et 2024, selon le cas de manière imperceptible ou plus visible. À titre principal, la hausse considérable du taux moyen communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021 traduit la réaffectation aux communes de la part départementale de cet impôt, en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

¹¹⁷ Indexation sur l'inflation constatée pour les locaux d'habitation et industriels et fixation de coefficients annuels pour les autres locaux professionnels (voir *infra*).

¹¹⁸ Le barème de la TGAP pour le stockage de déchets non dangereux (hors minoration liée au niveau de valorisation énergétique) est passé de 41 €/tonne en 2019 à 63 €/tonne en 2024. Le barème maximal du traitement thermique des déchets non dangereux est passé de 15 € à 24 €/tonne au cours de la même période.

¹¹⁹ Établissements publics Ile-de-France mobilités et Sytral (Rhône et agglomération lyonnaise).

Graphique n° 29 : taux moyens des impôts directs locaux affectés au « bloc communal » (2017-2023, en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

a) Les hausses de taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Entre 2017 et 2020, neuf départements avaient augmenté le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revenait, quand neuf autres départements l'ont baissé. Un regard porté sur une période plus longue fournit une autre image de l'évolution de la pression fiscale exercée par les départements à travers la taxe foncière sur les propriétés bâties : entre 2013 et 2020, 48 départements en ont augmenté le taux, quand cinq l'ont réduit ; l'augmentation du taux d'imposition va de 0,9 % à 52,8 %, avec une médiane à 9,9 %.

Comme il a été souligné, la taxe foncière sur les propriétés bâties est le premier enjeu fiscal du « bloc communal ». En 2023, compensations d'exonérations et dégrèvements compris, elle lui a procuré 42,9 Md€ de recettes, dont 40,2 Md€ pour les communes et 2,7 Md€ pour les intercommunalités, soit respectivement 28,5 %, 40,9 % et 4,8 % de leurs produits réels de fonctionnement.

Une grande partie des communes¹²⁰ augmentent leurs taux de taxe foncière sur les propriétés bâties :

- Au cours du mandat municipal 2014-2020 (années 2015 à 2020), le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté de 5,1 % en moyenne pour les communes. Il a augmenté dans 46,3 % des communes, dont 26,8 % à plusieurs reprises, et baissé dans 10,4 % des communes. La typologie démographique des communes ayant augmenté leur taux d'imposition est assez homogène. Les communes de 20 000 à 49 999 habitants ont été moins nombreuses (40,7 %) à le faire que les autres.
- À ce stade du mandat municipal 2020-2026 (années 2021 à 2024), le taux a augmenté dans 35,6 % des communes et baissé dans 3,4 % d'entre elles. Les hausses sont moins élevées que sous le précédent mandat : seules 6,8 % des communes ont augmenté leur taux de plus de

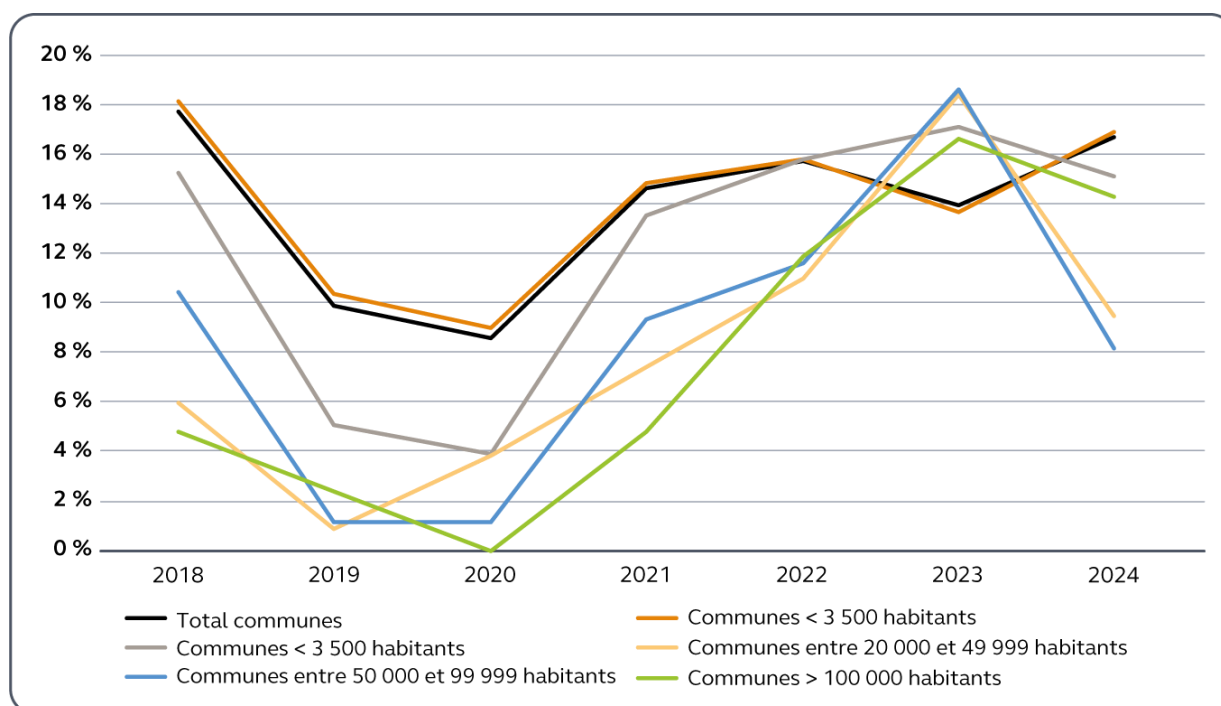
¹²⁰ Les variations présentées portent sur les communes et EPCI présents sur l'ensemble de la période considérée.

10 % contre 16,6 % d'entre elles entre 2015 et 2020. Les hausses supérieures à 20 % représentent une part réduite du nombre de hausses (1,5 % sur le mandat en cours, marqué par une hausse soutenue des bases, contre 8,2 % sur le mandat 2014-2020). La proportion de communes de plus de 100 000 habitants ayant augmenté leur taux est proche à ce stade de celle du mandat 2014-2020 (40,5 % contre 45,2 %).

La proportion de communes qui augmentent leur taux de taxe foncière sur les propriétés bâties a baissé entre 2018 et 2020, année d'élections municipales, avant de remonter depuis 2021, année au cours de laquelle les communes ont intégré le taux pratiqué par les départements en 2020. La composition de ces communes a évolué : entre 2018 et 2020, rares étaient les communes de plus de 50 000 habitants qui augmentaient leur taux d'imposition, alors que cette situation était plus fréquente pour les communes de moins de 20 000 habitants ; depuis 2022, les proportions de communes qui augmentent leur taux convergent : 11,9 % des communes de plus de 100 000 habitants ont augmenté leur taux de TFPB, la moyenne se situant à 15,8 %. En 2024, ce sont les villes de taille intermédiaire qui ont le moins pratiqué de hausses de taux : alors que 16,7 % des communes sont concernées en moyenne, cette proportion est plus faible pour les communes entre 20 000 et 49 999 habitants (9,5 %) et entre 50 000 et 99 999 habitants (8,1 %).

L'année 2021 est atypique en raison du transfert aux communes du taux appliqué par le département en 2020. Si l'on isole cette augmentation mécanique (en retirant le taux départemental de 2020), on constate une hausse pour 80,3 % des communes entre 2017 et 2023, tandis que 19,6 % d'entre elles affichent une baisse.

Graphique n° 30 : proportion de communes ayant augmenté leur taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, par taille de population (2018-2024)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Un grand nombre d'EPCI augmentent le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2,4 Md€ en 2023), quoique dans une moindre proportion que sous le précédent mandat (50,9 % pour les années 2021 à 2024 après 67,5 % pour les années 2015 à 2020). Les hausses de taux sont en moyenne plus élevées que celles des communes (elles sont supérieures ou égales à 30 % dans 28,5 % des EPCI sous le précédent mandat et dans 26,2 % à ce stade du mandat actuel). Depuis 2021, 2,6 % des intercommunalités ont réduit leur taux, contre 1,7 % entre 2015 et 2020. Au total, le taux moyen de la taxe foncière sur les propriétés bâties des EPCI est passé de 2,66 % en 2014 à 3,51 % en 2023, soit une hausse de 32 %.

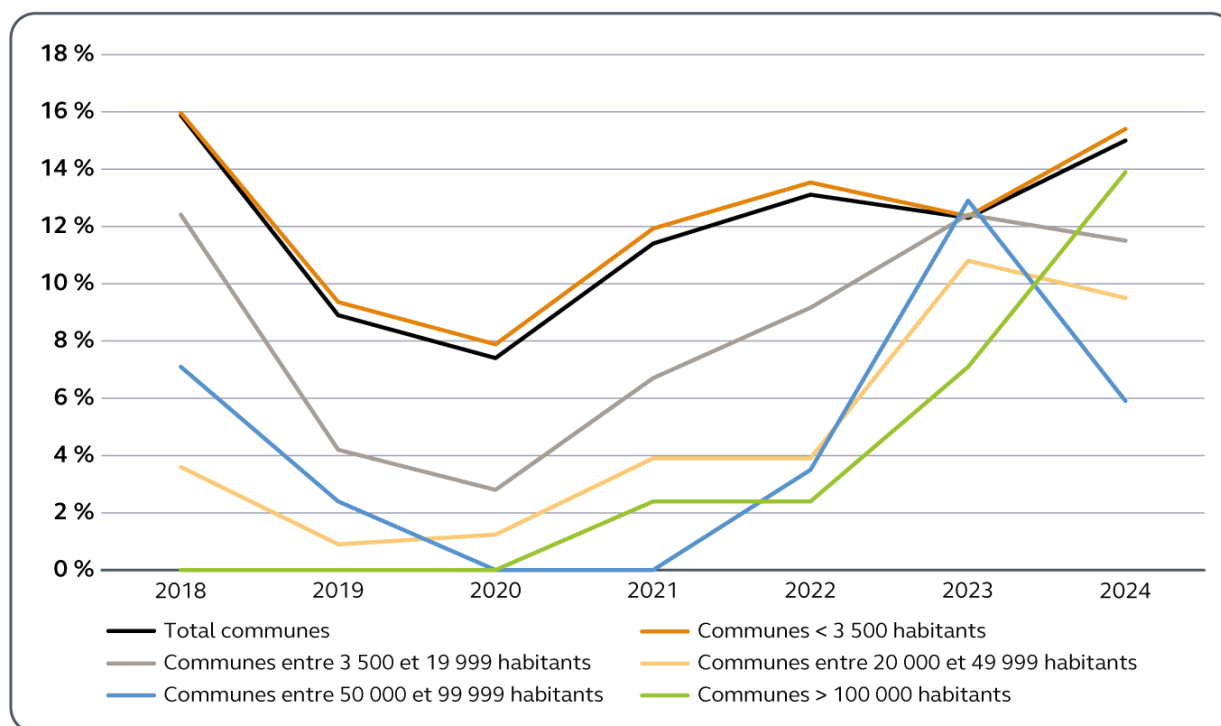
b) Les hausses de taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

S'il présente un moindre enjeu financier global, le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a crû lui aussi, passant de 826 M€ en 2017 à 968 M€ en 2023 (+17 %). Les communes augmentent les taux de cette imposition, quoique dans une moindre proportion que celle constatée pour la taxe foncière sur les propriétés bâties :

- Au cours du mandat municipal 2014-2020 (années 2015 à 2020), le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a augmenté de 2,1 % en moyenne pour les communes. Il a augmenté dans 41,5 % des communes, dont 23,7 % à plusieurs reprises, et baissé dans 11,3 % des communes. La proportion la plus faible est constatée pour les communes de 3 500 à 19 999 habitants (33,7 %).
- À ce stade du mandat municipal 2020-2026 (années 2021 à 2024), le taux d'imposition a augmenté dans 30,3 % des communes, de 1 % en moyenne, et diminué dans 3,4 % des communes. La plupart des communes (66,2 %) ont ainsi adopté des taux stables.

Comme le montre le graphique ci-après, la proportion de communes qui ont augmenté le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est plus élevée pour la plupart des années dans les communes de petite taille. Les disparités de pratiques de taux tendent toutefois à se réduire au fur et à mesure de l'avancement du mandat actuel. Cela est particulièrement visible en 2023, 10,8 % des communes de 20 000 à 49 999 habitants et 12,9 % de celles entre 50 000 et 99 999 habitants effectuant des hausses de taux.

Graphique n° 31 : proportion de communes ayant augmenté leur taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties entre 2018 et 2024 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est une recette plus modeste pour les EPCI à fiscalité propre (180 M€). Le taux moyen pratiqué par les EPCI est passé de 7,15 % à 8,17 % entre 2014 et 2023, soit une hausse de 14,3 %.

c) Les hausses de taux et les majorations de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés

Le taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS) était gelé à son niveau de 2019 entre 2020 et 2022. Il est passé de 23,08 % à 24,46 % entre 2022 et 2023 pour l'ensemble du « bloc communal ». Pour les seules communes, il est passé de 15,64 % à 16,73 %, Au cours des deux années 2023 et 2024, 17 % des communes ont augmenté leur taux d'imposition, dont 5,8 % chacune de ces deux années.

Depuis 2015, certaines communes peuvent décider de majorer le montant de la taxe. Au taux uniforme de 20 % jusque-là en vigueur, la loi de finances pour 2017 a substitué un pouvoir de modulation pouvant aller de 5 % à 60 %.

Il n'est pas tenu compte de la majoration pour l'application des règles d'encadrement des taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et de la CFE. Néanmoins, la somme du taux de la THRS et du taux de la THRS multiplié par le taux de la majoration ne peut excéder le taux plafond de la THRS, soit deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour l'ensemble des communes du département ou deux fois et demie le taux moyen au niveau national s'il est plus élevé.

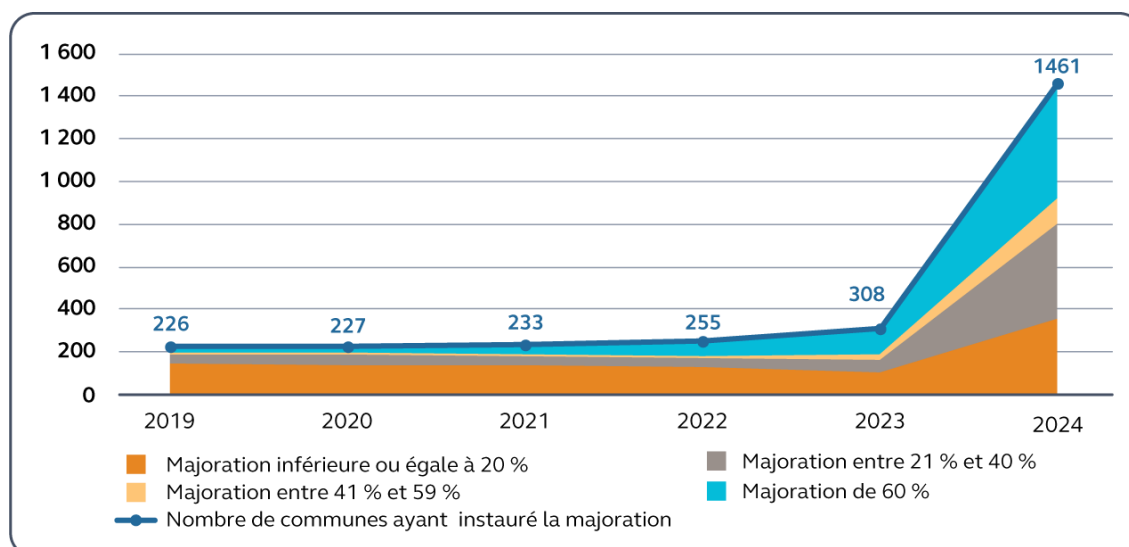
Comme il a été indiqué, seules peuvent majorer le montant de la THRS les communes auxquelles s'applique obligatoirement la taxe sur les logements vacants (TLV), affectée à l'État

depuis 2022¹²¹. En application d'un décret n° 2023-822 du 25 août 2023 qui a étendu le champ d'application de la TLV, 3 697 communes sont autorisées depuis 2024 à majorer le montant de la THRS, contre 1 136 auparavant.

Les communes qui y sont autorisées majorent de plus en plus fréquemment la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Ainsi, 27 % de ces communes ont majoré la taxe en 2023, contre 20 % en 2019. L'augmentation du nombre de communes autorisées à majorer la taxe s'est accompagnée d'une hausse de cette proportion, passée à 39,5 % en 2024.

En outre, les communes qui majorent la taxe appliquent des taux de majoration de plus en plus élevés. Si 65 % des communes autorisées à majorer appliquaient en 2019 un taux inférieur ou égal à 20 %, elles n'étaient plus que 34 % à le faire en 2023 et 25 % en 2024. À l'inverse, 37 % des communes ont appliqué en 2024 le taux maximal de 60 %, après 39 % en 2023, contre 13 % en 2019.

Graphique n° 32 : nombre de communes majorant la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à la résidence principale (2019-2024)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Compte tenu de ces évolutions, le montant du produit des majorations est passé de 134 M€ en 2019 (dont 62 M€ pour la Ville de Paris) à 286 M€ en 2023 (dont 110 M€ pour la Ville de Paris). Il est logiquement appelé à connaître une forte croissance en 2024.

D - Une forte progression de la charge des impôts directs

Les impôts à la charge des ménages et des entreprises augmentent sous l'effet de l'évolution spontanée des bases d'imposition, de leur revalorisation annuelle et de hausses de taux décidées par les collectivités. Sans en être le premier facteur explicatif, les hausses de taux jouent un rôle important dans leur augmentation.

¹²¹ Auparavant, elle était perçue par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

1 - Un rôle important des hausses de taux

S'agissant de la part de la taxe foncière portant sur les locaux d'habitation (soit 73,2 % du total des recettes de cette imposition en 2023), plus de la moitié de l'augmentation des recettes entre 2017 et 2023 résulte de la revalorisation annuelle des bases d'imposition, indexée sur l'inflation constatée de novembre N-2 à novembre N-1. Le niveau élevé de cette revalorisation en 2023 traduit la poussée de l'inflation en 2022. L'augmentation du volume des bases concourt à hauteur d'un peu plus d'un cinquième à la hausse des recettes. La hausse du taux moyen d'imposition contribue pour près d'un quart à cette même hausse : après un effet nul en 2020, année d'élections, cet effet s'affirme en 2021, 2022 et, plus encore, en 2023.

Tableau n° 5 : facteurs de progression de la taxe foncière sur les propriétés bâties – locaux d'habitation (2018-2023, en %)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Revalorisation (en %)	1,2 %	2,2 %	1,2 %	0,2 %	3,4 %	7,1 %
En cumul / 2017						16,1 %
Volume des bases (en %)	0,9 %	1,2 %	1,1 %	0,9 %	1,2 %	0,9 %
En cumul / 2017						6,5 %
Taux (en %)	0,7 %	-0,1 %	0,0 %	1,7 %	1,6 %	2,9 %
En cumul / 2017						6,9 %
Augmentation totale (en %)	2,9 %	3,3 %	2,3 %	2,8 %	6,3 %	11,2 %
En cumul / 2017						29,0 %
Montant TFPB (en Md€)	23,0	23,8	24,4	25,0	26,6	29,6

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

En 2023, les locaux professionnels non industriels ont été à l'origine de 20,8 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. À la différence des locaux d'habitation, les bases d'imposition des locaux professionnels ne sont pas indexées sur l'inflation constatée, mais actualisées chaque année dans chaque département par secteur d'évaluation et par catégorie de biens (au nombre de 38). Les revalorisations annuelles sont en moyenne très inférieures à celles des locaux d'habitation (4,4 % en cumul contre 16,1 % entre 2017 et 2023). En outre, l'augmentation du volume des bases est moindre que celles des locaux d'habitation. Dans ce contexte, la hausse du taux moyen d'imposition, plus marquée là aussi en 2023 que les années précédentes, est à l'origine de plus de la moitié de la progression des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties assises sur les locaux professionnels entre 2017 et 2023.

Tableau n° 6 : facteurs de progression de la taxe foncière sur les propriétés bâties – locaux professionnels (2018-2023, en %)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Revalorisation (en %)	1,2 %	0,2 %	0,5 %	0,6 %	0,9 %	0,9 %
En cumul / 2017						4,4 %
Volume des bases (en %)	0,5 %	-0,4 %	1,0 %	0,3 %	1,1 %	1,0 %
En cumul / 2017						3,5 %
Taux (en %)	0,9 %	0,0 %	- 0,2 %	2,0 %	1,5 %	4,3 %
En cumul / 2017						8,7 %
Augmentation totale (en %)	2,6 %	-0,2 %	1,3 %	2,9 %	3,5 %	6,2 %
En cumul / 2017						17,4 %
Montant TFPB (en Md€)	7,3	7,3	7,4	7,6	7,9	8,4

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

S'agissant du versement mobilité affecté à certaines intercommunalités, à des syndicats et à des établissements publics locaux ayant la qualité d'autorités organisatrices de la mobilité (11,2 Md€ de recettes collectées par le réseau des Urssaf en 2023), l'augmentation de son produit entre 2017 et 2023 (+ 2,9 Md€, soit + 34,7 %) traduit pour l'essentiel (95,6 %) la hausse de la masse salariale assujettie à ce prélèvement. La hausse du taux moyen d'imposition apporte néanmoins des recettes supplémentaires.

2 - Des hausses d'impôts locaux qui réduisent l'impact des baisses décidées par l'État

Les décisions fiscales des collectivités viennent réduire les gains procurés aux ménages et aux entreprises par les réformes fiscales nationales mises en œuvre entre 2018 et 2023.

Pour l'année 2023, l'alourdissement de la charge fiscale des ménages et des entreprises imputable à des décisions des collectivités peut être estimé *a minima* à 2,9 Md€, en comparant le produit des impôts de cette même année à celui qui aurait résulté de l'application du taux moyen d'imposition de l'année 2017 aux bases d'imposition de l'année 2023¹²².

Ce montant n'intègre pas les incidences de la création ou de l'augmentation de la taxe relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention contre les inondations (GEMAPI), cette compétence ayant été transférée par l'État (455 M€ en 2023, contre 25 M€ en 2017). Il ne comprend pas non plus l'incidence des hausses de TEOM et de taxe de séjour, ni la remise en cause d'exonérations facultatives par certaines collectivités, celles-ci n'ayant pu être chiffrées.

Il est calculé en appliquant aux bases de 2023 le taux moyen d'imposition de 2017. S'agissant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, sont distingués les effets respectifs de l'évolution du taux moyen d'imposition et de celle des majorations du montant de cette imposition effectuées par certaines communes.

¹²² S'agissant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, en comparant le produit de la majoration pour l'année 2023 avec celui qui aurait résulté en 2023 de l'application des taux de majoration de l'année 2019 par les communes et intercommunalités qui appliquaient déjà une majoration cette même année.

Tableau n° 7 : accroissement de la charge fiscale locale des ménages et des entreprises entre 2017 et 2023 (en M€)

Impôt concerné	Hausse estimée	Hausse équivalent à
Impôts obligatoires		
Taxe foncière sur les propriétés bâties	1 749	4,4 % du produit de 2023
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	29	2,5 % du produit de 2023
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires – taux	267	7,7 % du produit de 2023
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires – majoration (par rapport à 2019)	83	2,4 % du produit de 2023
Cotisation foncière des entreprises	247	3,3 % du produit de 2023
Sous-total	2 375 M€ soit 2,4 Md€	
Impositions facultatives (partiel)		
Versement mobilité	497	4,4 % du produit de 2023
Total estimé	2 872 soit 2,9 Md€	

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Selon l'estimation de la Cour, ces hausses d'impôts locaux sont également réparties entre les ménages et les entreprises (à hauteur de 1,4 Md€ pour chacune de ces deux catégories de contribuables).

La multiplication de taxes locales obligatoires pour financer les infrastructures de transport

Depuis 1992, une taxe spéciale d'équipement est perçue par les établissements publics fonciers locaux et l'office foncier de Corse afin de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation¹²³. Depuis 2011, la société des grands projets (SGP) perçoit également cette taxe prélevée dans les communes de la région Île-de-France.

Plusieurs taxes et surtaxes ont été créées depuis 2017 afin de dégager des financements pour de nouvelles infrastructures de transport. Si elles ne sont pas, dans leur majorité, perçues directement par les collectivités, elles sont acquittées dans leur ressort géographique et permettent de réduire la participation des collectivités concernées au financement d'investissements structurants.

Ainsi, la Société du Grand Projet du Sud-Ouest perçoit une taxe spéciale d'équipement créée en 2022. Une taxe spéciale complémentaire à la charge des assujettis à la CFE a été instaurée en 2024.

Une taxe annuelle sur les bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement a été instituée en 2023 dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes en faveur de la Société de la Ligne Nouvelle Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹²³ Le montant est arrêté chaque année par le conseil d'administration dans les limites d'un plafond fixé par établissement par la loi de finances. Il est réparti entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties à la TFPB, la TFNB, la THRS et la CFE. Les établissements publics fonciers de l'État en perçoivent également, ainsi que les établissements publics particuliers, comme l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe.

Des taxes additionnelles régionales à la taxe de séjour ont été instaurées en Île-de-France en faveur de la SGP en 2019 (majoration de 15 % du montant de la taxe de séjour) et d'Île-de-France Mobilités en 2024 (majoration de 200 %).

D'autres taxes additionnelles ont de même été instituées dans dix-sept départements des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Occitanie et Nouvelle Aquitaine en 2022 (majoration de 34 %).

Ces taxes additionnelles traduisent une représentation extensive de l'objet de la taxe de séjour dont le produit doit être affecté à des dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique¹²⁴. Elles font contribuer les seuls touristes au financement par la voie fiscale d'infrastructures qui bénéficient aux ménages et aux entreprises résidant ou travaillant dans les collectivités concernées. En outre, elles suscitent des risques de rupture d'égalité devant l'impôt, la taxe additionnelle de séjour n'étant levée que dans des communes ayant instauré une taxe de séjour. C'est le cas d'un grand nombre, mais non de toutes les communes des départements concernés.

II - L'affaiblissement du lien fiscal entre les ménages et les entreprises et les collectivités pourvoyeuses de services publics

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises a distendu dans une mesure variable le lien entre les ménages et les entreprises et les collectivités qui leur procurent des services entendus au sens large. Cette difficulté de principe concerne toutes les catégories de collectivités. Elle a pour conséquence concrète une moindre incitation des collectivités du « bloc communal » à accueillir de nouvelles activités économiques et de nouveaux logements.

A - La contribution par l'impôt des ménages et des entreprises au financement des services publics locaux dont ils bénéficient

Les ménages et les entreprises ont vocation à contribuer à la couverture des charges des collectivités qui, par l'exercice de leurs compétences, les font bénéficier d'externalités positives en matière notamment d'habitat, d'environnement, d'éducation, de sport, de culture, de déplacements et de possibilités d'expansion. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ont réduit cette contribution, voire l'ont parfois fait disparaître.

1 - Un lien fiscal important, mais à nuancer, entre collectivités et contribuables

La fiscalité locale se voit assigner de multiples objectifs, dont le premier est un rendement permettant aux collectivités de disposer des ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences. Elle peut aussi être utilisée comme un outil de tarification visant à agir sur les comportements afin de réduire des externalités négatives ; la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à la résidence principale et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sont mobilisées de manière croissante à ce titre. L'équité est un objectif plus difficile à traduire à l'échelle locale. En effet, les impôts directs locaux sont peu liés aux facultés contributives des ménages en dépit des liens entre la qualité du logement et le niveau de vie du contribuable et des dispositifs d'exonération et de dégrèvement d'une partie

¹²⁴ Article L 2333-27 du CGCT.

des ménages. En outre, la redistribution au niveau local rencontre des limites pratiques, d'autant plus marquées que la carte communale est émise¹²⁵.

L'intérêt d'un impôt local est mis en avant pour les interactions vertueuses entre l'exercice de leurs compétences par les collectivités, les recettes fiscales dont elles peuvent bénéficier en retour et la visibilité des coûts publics par les électeurs que l'impôt est réputé favoriser. Ce lien par l'impôt a trois fondements. D'une part, il est équitable que l'ensemble des agents économiques bénéficiant des biens publics locaux contribuent à leur financement¹²⁶. D'autre part, les élus locaux sont responsabilisés par le fait que le contribuable local électeur est en mesure d'apprécier l'opportunité et le coût des dépenses que finance l'impôt local, ce qui conforte ainsi la démocratie de proximité. Enfin, la territorialisation de l'impôt crée un intéressement financier au développement économique et foncier du territoire.

Le lien par l'impôt doit cependant être nuancé à plusieurs égards.

Tout d'abord, l'État prend en charge une part importante de l'impôt local, afin de le rendre supportable par les contribuables. En 2017, c'était le cas de 24,7 % des recettes procurées par la taxe d'habitation sur les résidences principales aux communes et aux intercommunalités (soit 5,3 Md€ sur 21,4 Md€). En 2020, c'était le cas de 23,6 % des recettes de CVAE affectées aux régions, départements, intercommunalités et communes (soit 4,5 Md€ sur 19,5 Md€).

En outre, les impôts partagés sont difficilement compréhensibles par les contribuables. Ainsi, le partage de la CVAE entre les trois échelons (« bloc communal », départements, régions) se traduisait par autant de niveaux de décision d'exonérations facultatives calculées séparément pour chaque établissement au prorata de sa part dans la valeur ajoutée¹²⁷. D'après un sondage réalisé par la Cour en 2021, seules 16 % des entreprises estimaient être suffisamment informées pour appréhender la répartition entre les collectivités. Moins d'un quart déclaraient que la CVAE permettait de financer les infrastructures et les services publics locaux (21 %) ou facilitait l'acceptation sociale de l'entreprise sur le territoire (9 %). Seules 22 % estimaient que la suppression de la part régionale de la CVAE n'était pas une bonne chose dans la mesure où elle pourrait réduire l'intérêt des régions à exercer leur compétence de développement économique.

À cet égard, l'attribution à plusieurs catégories de collectivités de certains impôts sur lesquels elles ont un pouvoir de taux - ce qui était le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties avant 2020 - diluait les responsabilités entre les différents niveaux de collectivités. Cette superposition créait une moindre incitation à la stabilité ou à la baisse des taux d'imposition.

Par ailleurs, les impôts locaux représentent une part minoritaire de la charge globale des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises. De manière empirique, les différences de fiscalité et de dépenses publiques pratiquées individuellement par les collectivités ont une influence limitée sur les trajectoires de développement des entreprises¹²⁸.

Enfin, l'obsolescence des bases de la fiscalité foncière locale suscite des iniquités dans la contribution des ménages comme des entreprises au financement des services publics locaux. L'absence de mise à jour (locaux d'habitation et industriels) ou la mise à jour différée (locaux professionnels) de la valeur des bases d'imposition locales (voir *infra*) entraîne un déphasage de

¹²⁵ Les ménages les plus aisés résident souvent dans des communes pratiquant de faibles taux de taxation ; une partie des ménages possèdent des biens dans plusieurs communes, qui appliquent des taux hétérogènes.

¹²⁶ L'équité fiscale, Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2010,

¹²⁷ 28 dispositifs soumis à délibération, à multiplier par le nombre d'échelons.

¹²⁸ Matthieu Chtioui, *Trois essais sur l'incidence des finances locales sur les entreprises*, Économies et Finances, Université Paris-Nord – Paris XIII, 2021.

l'impôt foncier local par rapport aux facultés des contribuables locaux et des transferts de charges opaques entre contribuables et entre collectivités.

2 - Une contribution fiscale des entreprises maintenue pour le « bloc communal », mais interrompue pour les départements et les régions

La suppression de la CVAE dans les recettes du « bloc communal » réduit la contribution des entreprises à la couverture des charges des intercommunalités et des communes membres d'intercommunalités à fiscalité additionnelle, alors que les intercommunalités sont compétentes de plein droit pour les aides à l'immobilier d'entreprise, ont la faculté de compléter les aides accordées par les régions dans la limite fixée par ces dernières ou gèrent les aides des régions par délégation de celles-ci.

Les impôts ayant des bases foncières maintiennent toutefois un lien contributif étroit des entreprises avec les intercommunalités et les communes où elles sont implantées. Ce lien s'exerce à un double niveau : celui de la propriété d'immeubles et de terrains affectés à des activités économiques, par l'acquittement des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ; celui de l'utilisation de ces biens, par les entreprises qui en sont les propriétaires ou les louent, par l'acquittement à la cotisation foncière des entreprises.

En revanche, les entreprises, sauf acte particulier¹²⁹, ne contribuent plus du tout à la couverture des charges des départements. Cela résulte non seulement de la suppression de la CVAE dans leurs recettes, mais aussi de la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette réaffectation conduit les entreprises propriétaires de leurs locaux à ne plus participer au financement des départements, alors que ces derniers les font bénéficier d'externalités positives par l'aménagement et l'entretien des routes. Ont également cessé de contribuer à leur financement les entreprises, en nombre indéterminé¹³⁰, qui louent les locaux dans lesquels elles exercent leur activité et auxquelles leur propriétaire refacture la taxe foncière et les taxes additionnelles à celles-ci (en particulier la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères), comme le permet le code de commerce¹³¹.

Enfin, la suppression de la CVAE dans les recettes des régions met fin à la contribution des entreprises à la couverture des charges de ces collectivités. Les entreprises bénéficient pourtant de l'exercice par les régions de leurs compétences dans le domaine économique (définition des orientations en matière de développement économique ; définition et attribution des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques ; aides aux entreprises en difficulté). De plus, elles bénéficient des externalités positives de l'action des régions dans les domaines des transports ferroviaires et aériens et des ports.

¹²⁹ L'acquisition d'un terrain ou d'un immeuble entraîne l'acquittement des droits de mutation à titre onéreux. Les opérations de construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments nécessitant l'obtention d'un permis de construire, d'un permis d'aménager et d'une déclaration préalable de travaux entraînent le paiement de la taxe d'aménagement, instituée par l'ensemble des départements.

¹³⁰ Cette pratique de gestion est répandue, mais l'étendue de son utilisation ne donne pas lieu à des estimations.

¹³¹ Article R. 135-5 du code de commerce : « *Ne peuvent être imputés au locataire : ... 3° Les impôts, notamment la contribution économique territoriale, taxes et redevances dont le redevable légal est le bailleur ou le propriétaire du local ou de l'immeuble ; toutefois, peuvent être imputés au locataire la taxe foncière et les taxes additionnelles à la taxe foncière ainsi que les impôts, taxes et redevances liés à l'usage du local ou de l'immeuble ou à un service dont le locataire bénéficie directement ou indirectement ; ...* ».

Le maintien de la taxe sur les certificats d'immatriculation, dont l'acquittement dépend d'un acte particulier - l'acquisition d'un véhicule émettant du gaz carbonique¹³² -, ne remédie qu'à la marge à la rupture du lien contributif avec les régions.

3 - Une contribution des ménages au titre de la résidence principale qui repose désormais sur les seuls propriétaires

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'a pas remis en cause l'existence d'une contribution des propriétaires de leur résidence principale ou de leur résidence secondaire à la couverture des charges de la commune où cette résidence est située. Comme avant la réforme, cette contribution est assurée par la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les propriétaires ne sont toutefois désormais contribuables de la commune qu'en leur seule qualité de propriétaire, et non plus également en celle de résident permanent.

À cet égard, la taxe foncière a un caractère ambivalent en termes d'équité. Elle présente un profil globalement progressif en fonction du niveau de vie des ménages, qui traduit la concentration croissante de la propriété immobilière en fonction de leur aisance financière. En revanche, elle a un profil régressif en fonction du niveau de vie des seuls ménages qui acquittent cet impôt et, plus particulièrement, de l'importance de leur patrimoine immobilier : les ménages les mieux dotés en patrimoine immobilier consacrent généralement une moindre partie de leur revenu au paiement de la taxe foncière que les autres car leur patrimoine est souvent localisé dans des communes dotées de bases importantes et pratiquant de ce fait des taux plus faibles. De manière générale, la part du revenu que consacrent les ménages à la taxe foncière varie fortement en fonction de leur lieu de résidence ; elle est particulièrement hétérogène en Île-de-France¹³³.

Le lien contributif des ménages locataires par l'impôt avec la commune dans laquelle ils habitent de manière permanente est quant à lui rompu, alors qu'ils continuent à bénéficier de ses services dans les mêmes conditions qu'avant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. En effet les ménages qui louent leur logement ne sont pas redevables, même de manière indirecte, de la taxe foncière sur les propriétés bâties : les propriétaires de locaux d'habitation sont admis à refacturer à leurs locataires uniquement « *des impositions qui correspondent à des services dont le locataire profite directement* »¹³⁴, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, à l'exclusion par conséquent de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La rupture du lien fiscal au titre de la résidence permanente est toutefois à nuancer. En effet, une majorité de résidences principales est occupée par leurs propriétaires : selon l'Insee, c'est le cas en 2024 de 57 % des 31,4 millions de résidences principales ; 40,3 % des résidences principales sont par ailleurs occupées par un locataire (dont 17,4 % sur contrat avec un bailleur public et 22,4 % sur contrat avec un bailleur privé) et 2,6 % par une personne en bénéficiant à titre gratuit. Ces proportions ont peu évolué depuis 2021, dernière année pour laquelle l'Insee a produit des données détaillées par commune (57,3 % pour les résidences principales occupées par leur propriétaire, 40,1 % pour les locataires et 2,6 % pour les occupations à titre gratuit).

¹³² Les véhicules propres fonctionnant à l'électricité ou à l'hydrogène sont exonérés de droit de la taxe.

¹³³ Insee Analyses n° 91, Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés, décembre 2023.

¹³⁴ Article 23 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

En 2021, dans 18 824 communes, principalement de petite taille et rurales, soit près de 54 % des communes¹³⁵, 80 % au moins des résidences principales étaient occupées par leur propriétaire. Cette proportion était de 70 % au moins dans 29 011 communes, soit plus de 83 % des communes. Dans ces communes, la taxe foncière sur les propriétés bâties remplit une fonction d'impôt résidentiel, atténuée par l'exonération d'une minorité de propriétaires.

Sont en effet exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties trois catégories de contribuables de condition modeste, soit 1,7 million de foyers fiscaux au total : les titulaires des minima sociaux de la retraite (allocation de solidarité aux personnes âgées) et de l'invalidité (allocation supplémentaire d'invalidité) ; les titulaires du minimum social du handicap (allocation aux adultes handicapés), sous réserve que leur revenu fiscal de référence ne dépasse pas un certain seuil¹³⁶ ; les redevables âgés de plus de 75 ans, à condition que leur revenu ne dépasse pas ce même seuil.

C'est seulement dans 890 communes que la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale est inférieure à 50 %. Cette situation concerne notamment 194 communes de plus de 40 000 habitants pour lesquelles la proportion de propriétaires peut descendre jusqu'à un peu plus de 20 % (voir annexe n° 10). Pour ces communes, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a entraîné une rupture du lien contributif avec une majorité d'habitants. Ce n'est en revanche pas le cas d'une grande majorité de communes, comme il est ici souligné.

4 - Une contribution des propriétaires fonciers qui bénéficie à d'autres communes que celles de leurs biens immobiliers

Comme il a été indiqué, certaines communes sont surcompensées par la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, tandis que d'autres sont sous-compensées. Un mécanisme de mise à contribution des communes surcompensées en faveur des communes sous-compensées, intitulé « coefficient correcteur », a été mis en place (voir *supra* et annexe n° 6). En 2023, 3,5 Md€ ont été prélevés et 4,2 Md€ ont été versés à travers ce mécanisme, soit respectivement 9,3 % et 11,3 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

a) Le coefficient correcteur : un dispositif d'équilibrage financièrement neutre

Le coefficient correcteur ne soulève pas de difficulté pour les contribuables : il n'a aucune incidence sur la charge fiscale des ménages et des entreprises redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il n'en soulève pas non plus, en fait, pour l'égalité de traitement des communes devant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, même s'il a des effets différenciés selon la taille et la sociologie des communes (voir encadré *infra*). En effet, le prélèvement sur les ressources d'une commune au titre du coefficient correcteur n'est jamais que la conséquence d'un excès de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales par les recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties départementale correspondant aux bases de cet impôt localisées dans la commune.

¹³⁵ Sur le périmètre des communes de la France hexagonale et des départements et régions d'outre-mer.

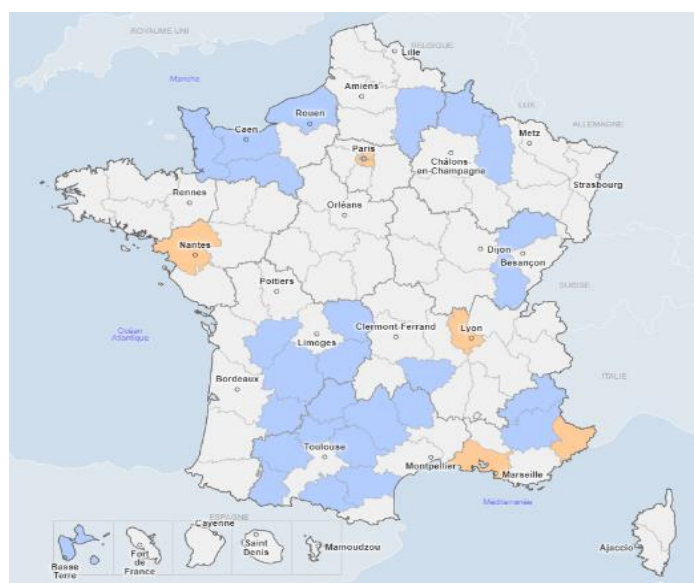
¹³⁶ Pour 2024, le revenu fiscal de référence ne doit pas excéder 29 288 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 6 843 euros pour la première demi-part supplémentaire et 5 387 euros à compter de la deuxième demi-part.

Des effets différenciés du coefficient correcteur selon le profil des communes

Au global, les communes de 20 000 à 50 000 habitants sont celles qui bénéficient le plus du coefficient correcteur (27,9 % du montant total des versements, soit 1,2 Md€) tandis que celles de 500 à 3 500 habitants y contribuent le plus (39,6 % du montant des prélèvements, soit 1,4 Md€)¹³⁷. Par ailleurs, le versement par habitant croît avec la taille de la commune (33 € par habitant pour les communes de moins de 500 habitants contre 109 € pour celles de plus de 100 000 habitants), tandis que le prélèvement par habitant décroît avec cette même taille (70 € par habitant dans les plus grandes communes contre 119 € dans celles de moins de 500 habitants). En moyenne, les versements et prélèvements s'élevaient respectivement à 42 € et à 101 € par habitant en moyenne en 2023. Enfin, les communes pour lesquelles le revenu médian est plus faible contribuent au coefficient correcteur, alors que celles pour lesquelles il est plus élevé en bénéficient, à l'exception des communes de plus de 100 000 habitants qui sont bénéficiaires, malgré un revenu médian disponible peu élevé.

L'innocuité du dispositif du coefficient correcteur pris en tant que tel est d'ailleurs corroborée par le fait que les prélèvements et versements qui lui sont liés interviennent à titre principal entre les communes situées au sein de chaque département, plutôt qu'entre départements. Comme le montre le graphique ci-après, c'est seulement dans 27 départements que l'équivalent de plus de 100 euros par habitant est prélevé pour être reversé à des communes d'autres départements. À l'opposé, les communes de sept départements bénéficient en moyenne de plus de 100 euros par habitant provenant de communes d'autres départements.

Carte n° 1 : impact du coefficient correcteur sur les transferts de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties entre les départements en 2023



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

Légende : gris : impact en prélèvement ou en versement < 100 €/habitant ;
bleu : prélèvement > 100 €/habitant ; orange : versement > 100 €/habitant.

¹³⁷ En 2023, le versement moyen au titre du coefficient correcteur s'élevait à 395 570 € et le versement médian à 27 554 €. Inversement, les prélèvements moyen et médian s'élevaient respectivement à - 198 348 € et à - 44 209 €.

b) Une vraie difficulté sans solution : la déterritorialisation des recettes de taxe foncière inhérente au transfert de la part départementale de cet impôt aux communes

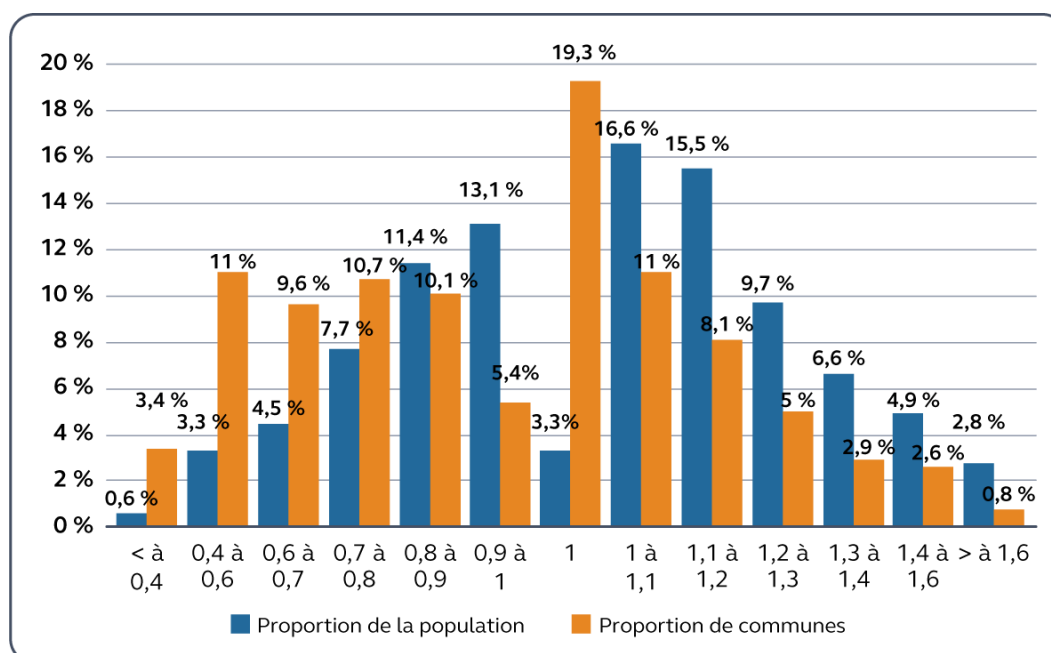
En raison même de la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, le taux de cette imposition ne reflète plus uniquement l'incidence des décisions de la commune, mais correspond pour une grande part à un passé départemental cristallisé. En 2020, le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élevait en moyenne à 19,8 % pour les communes, 3,25 % pour les intercommunalités, mais à 17,38 % pour les départements. Pour une part prépondérante des communes (81,1 %), le taux départemental était plus élevé que le taux communal.

Cette cristallisation du passé départemental s'étend de surcroît aux exonérations décidées par les conseils départementaux, qui ont été figées. Les communes ne sont par conséquent pas habilitées à étendre ou à supprimer les exonérations sur les bases qui leur ont été transférées. Les contribuables se voient appliquer des régimes d'exonération non harmonisés entre les parts communale et départementale antérieures à 2021.

La déterritorialisation d'une part importante des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties opérée par le dispositif du coefficient correcteur n'est pas un phénomène ponctuel, mais concerne une majorité de communes et d'habitants de ces dernières. Ainsi, seule une minorité de communes perçoit exclusivement et pour l'intégralité de leur montant des recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de biens situés sur son territoire. Comme le montre le graphique ci-après, le coefficient correcteur est en effet égal à 1 pour un peu moins du cinquième des communes (19,3 %) regroupant une part minime de la population (3,3 %). Dans un tiers des communes, regroupant plus de la moitié de la population (56,6 %), le coefficient est compris entre 0,8 et 1,2¹³⁸. Pour ces communes, entre 1 % et 20 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties provient ou va à d'autres communes. Dans près d'un cinquième des communes (17,9 %), soit un peu plus du dixième de la population (11,9 %), le coefficient est inférieur à 0,6 ou supérieur à 1,4 : pour ces communes, 40 % au moins du produit de la taxe foncière procède ou est destiné à d'autres communes.

¹³⁸ En excluant les communes dans lesquelles le coefficient correcteur est égal à 1.

Graphique n° 33 : distribution du coefficient correcteur en proportion du nombre de communes et de leur population (2023, en %)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

Les communes prélevées au titre du coefficient correcteur bénéficient de la totalité des recettes engendrées par leurs bases fiscales, y compris la part de ces recettes provenant d'une hausse du taux d'imposition. Néanmoins, le lien contributif des ménages et des entreprises propriétaires de biens localisés sur leur territoire est affaibli par le fait qu'une partie du produit de l'impôt finance les services publics d'autres communes.

Les communes qui bénéficient du coefficient correcteur exercent quant à elles un pouvoir fiscal limité à leurs propres bases d'imposition, de fait insuffisantes pour compenser la perte des recettes de taxe d'habitation. Ce pouvoir s'inscrit ainsi en retrait par rapport à celui qu'elles exerçaient sur les recettes de taxe d'habitation.

En 2023, les prélèvements et versements effectués au titre du coefficient correcteur ont représenté respectivement 9,3 % et 11,3 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, contre 9,7 % et 11,7 % en 2021 (ou 11,4 % sans intégrer l'apport de 91 M€ de l'État, voir annexe n° 6). Cette diminution s'explique par le fait que les montants liés au coefficient correcteur ne prennent en compte que la revalorisation annuelle des bases, tandis que l'évolution des bases physiques et celle des taux sont neutralisées. Les fortes revalorisations des bases en 2022 et 2023 se traduisent cependant par une hausse de 12,2 %¹³⁹ du montant moyen des prélèvements et des versements entre 2021 et 2023, un peu plus marquée pour les communes de petite taille.

Toutefois, le poids financier du coefficient correcteur ne se réduit que lentement. Les inconvénients du schéma de compensation aux communes de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales sont durables.

¹³⁹ Cette évolution ne prend pas en compte l'intégration des 91 M€ d'abondement de l'État au titre de 2021.

B - Une moindre incitation au développement des activités économiques

Les communes et les intercommunalités planifient l'utilisation de leur territoire, accordent des permis de construire et mettent souvent des terrains ou des immeubles à la disposition des entreprises dans un contexte rendu plus contraint par l'objectif de « Zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050 fixé par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La suppression de la CVAE a réduit leur incitation à accueillir de nouveaux établissements industriels ou tertiaires ou à accorder des extensions d'établissements existants. Cette moindre incitation doit sans doute être nuancée par le fait que l'incidence des créations ou des extensions d'activités sur les recettes fiscales individuelles des collectivités était altérée par l'absence de fiabilité des données utilisées pour répartir le produit national de la CVAE entre les collectivités. Elle paraît cependant accréditée par la portée limitée du mécanisme incitatif mis en place à la suite de la suppression en 2023 des parts intercommunale et communale de la CVAE.

1 - Une territorialisation mal assurée de la CVAE

La valeur ajoutée fiscale assujettie à la CVAE est mesurée à la seule échelle de l'entreprise et n'est territorialisée que dans deux cas de figure : l'entreprise n'a qu'un seul établissement¹⁴⁰ ou ses différents établissements sont tous situés dans une même commune.

Pour les entreprises comptant plusieurs établissements localisés dans plusieurs communes, le produit de la CVAE était réparti entre les communes pour les deux tiers au prorata des effectifs salariés des établissements situés dans chacune d'elles (en prenant pour critère le lieu où la durée d'activité est la plus élevée) et, pour le tiers restant, de la valeur locative des immobilisations des établissements situés dans chacune d'elles. Cette répartition entre les communes permettait de déterminer la répartition globale de la CVAE au sein de chacune des trois catégories de collectivités à laquelle elle était attribuée : régions jusqu'en 2020 ; départements, intercommunalités et certaines communes jusqu'en 2022.

Si le taux de la CVAE est calculé au niveau des groupes de sociétés, avec certaines limites (voir *supra*), le produit de la CVAE réparti avant 2023 entre les collectivités était celui propre aux entreprises prises individuellement, et non la CVAE consolidée au préalable au niveau des groupes d'entreprises.

¹⁴⁰ L'Insee décompte au 31 décembre 2021 7,6 millions d'unités légales d'entreprises (société anonyme, micro-entrepreneur, etc.) ayant 8,4 millions d'établissements ; 95 % comptaient un seul établissement.

Afin de répartir la CVAE entre les collectivités, les effectifs des entreprises assujetties à cette imposition sont dénombrés grâce à une déclaration fiscale *ad hoc* (déclaration 1330-CVAE-SD), dans laquelle chaque entreprise doit déclarer le nombre de salariés employés dans chacun de ses établissements (au sens de la CFE), mais aussi ceux employés plus de trois mois hors de l'entreprise (chantiers, mises à disposition...). Certaines entreprises sont dispensées de devoir produire cette déclaration annuelle en fonction de conditions restrictives¹⁴¹.

Comme l'a établi l'inspection générale des finances¹⁴², les données d'effectifs déclarés par les entreprises pour les besoins de la répartition de la CVAE sont massivement surévaluées par rapport à l'estimation des effectifs salariés par l'Insee et aux données de salariés déclarées par les employeurs de salariés dans leurs déclarations sociales nominatives mensuelles (DSN).

Cette distorsion demeure après neutralisation des effets de la surpondération des emplois industriels¹⁴³ déclarés par les entreprises dans leur déclaration 1330 relative à la CVAE. Elle résulte de comptages multiples de salariés et d'intérimaires et d'autres erreurs déclaratives.

Tableau n° 8 : comparaison des effectifs salariés effectuée par l'IGF (en millions)

	CVAE 2021	Insee 2019 hors fonction publique	DSN 2021 hors fonction publique
Valeurs brutes		19,6	17,9
Valeurs pondérées : un emploi industriel = cinq emplois	53,5	30,0	27,4
Écart par rapport à la donnée CVAE 2021	-	- 44 %	- 49 %

Source : IGF

Lorsque la CVAE était affectée aux collectivités, les erreurs déclaratives commises par les entreprises induisaient des distorsions massives dans sa répartition au sein de chaque catégorie de collectivités. Les éléments d'information font défaut pour apprécier leur portée.

Le défaut manifeste de fiabilité des données prises en compte pour répartir le produit de la CVAE entre les collectivités était favorisé par le fait que la déclaration 1330 n'avait pas d'utilité particulière pour les entreprises et que les erreurs qu'elles commettaient n'étaient pas sanctionnées par des pénalités financières.

¹⁴¹ Les entreprises doivent remplir des conditions cumulatives : avoir rempli le cadre réservé à la CVAE dans leur déclaration de résultat ; disposer d'un seul établissement au sens de la cotisation foncière des entreprises ; ne pas employer des salariés exerçant leur activité plus de trois mois hors de l'entreprise ; ne pas être une société civile de moyens ; ne pas exploiter des activités nécessitant des déclarations de résultat de nature différente ; ne pas avoir clôturé plusieurs exercices au cours de la période de référence ; ne pas disposer d'un exercice, de plus de 12 mois en dehors de l'exercice de création ; ne pas être soumise au régime des micro-entreprises ; ne pas avoir fusionné au cours de la période de référence de la CVAE ; ne pas être une entreprise qui, bien que n'employant aucun salarié et n'exploitant aucun établissement en France, y exerce une activité de location ou de vente d'immeubles.

¹⁴² Inspection générale des finances, Territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), mai 2023.

¹⁴³ Afin de favoriser l'accueil d'activités industrielles, à compter de 2011, les effectifs sont pondérés par un coefficient 2 lorsqu'ils se rapportent à un établissement industriel. En 2010, a été introduit un critère de superficie, lui aussi doublé pour les établissements industriels. En 2014, le coefficient de pondération de la valeur locative et des effectifs des établissements a été porté de 2 à 5.

2 - Une première part fixe de TVA qui consolide les erreurs de répartition entre collectivités, une deuxième part de TVA qui doit favoriser l'expansion économique

La loi de finances pour 2023 a prévu que les intercommunalités et les communes perçoivent, en compensation de la suppression de CVAE, deux parts de recettes de TVA :

- une part fixe de TVA, définie comme la moyenne du produit de la CVAE et du montant des compensations d'exonérations de CVAE perçus en 2020, 2021 et 2022 et qui auraient été perçus en 2023 par chaque intercommunalité ou commune, ainsi que la métropole de Lyon, si la CVAE avait continué à lui être versé¹⁴⁴. Son montant global, soit 5,3 Md€, est figé dans le temps à compter de 2023 ; il en va de même de sa répartition entre les intercommunalités et les communes ;
- une part variable de TVA affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires (FNAET). Cette seconde part est égale à la différence, si elle est positive, entre le montant total de la fraction de TVA affectée au « bloc communal » en compensation de la suppression de la CVAE et la part fixe précitée. Elle correspond à l'évolution (« dynamique ») positive des recettes de TVA affectées aux intercommunalités, aux communes et à la métropole de Lyon. Afin de maintenir l'incitation à accueillir de nouvelles activités, le fonds doit être réparti en fonction du « *dynamisme de leurs territoires respectifs* », selon des modalités définies par décret.

La part fixe de TVA vise à consolider les recettes des collectivités, tandis que la seconde part doit les inciter à accueillir de nouvelles activités ou des extensions d'activités existantes.

Le décret n° 2023-364 du 13 mai 2023 a défini de manière transitoire la répartition du FNAET pour l'année 2023, en reprenant les critères antérieurs d'attribution de la CVAE. Un décret n° 2023-1101 du 27 novembre 2023 a reconduit ces mêmes critères pour les années 2024 et 2025 et suivantes. Le FNAET est réparti de la même manière que la CVAE : au *prorata*, pour le tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposables à la CFE et, pour les deux autres tiers, des effectifs salariés employés l'année qui précède celle de la répartition.

Les critères retenus pour 2024, 2025 et les années suivantes se situent ainsi dans le prolongement de ceux de la CVAE.

Au titre des années 2025 et suivantes, le FNAET sera réparti sur le fondement des données mensuelles d'effectifs de salariés moyennées sur l'année de la déclaration sociale nominative (DSN), établie à partir des fichiers de paie, solution qui était envisagée pour répartir la CVAE avant sa suppression des recettes des collectivités. L'utilisation des données de la DSN, dans laquelle les entreprises déclarent les effectifs, salaires et prélèvements sociaux exigibles, permettra d'améliorer la répartition du FNAET, alors que les informations fournies par la déclaration 1330 des entreprises manquent notablement de fiabilité (voir *supra*). Cette déclaration, qui a pour seule finalité de répartir la CVAE, puis une partie de la compensation de sa suppression par une fraction de TVA, sera elle-même supprimée, ce qui allègera les formalités

¹⁴⁴ Article 55 de la loi de finances pour 2023. Le projet de loi de finances prévoyait dans sa version initiale une compensation sur la moyenne des années 2020 à 2022. Le passage d'une base triennale à quadriennale de calcul a eu pour conséquence un abondement supplémentaire de 0,3 Md€ en faveur des collectivités.

déclaratives à la charge des entreprises. La DSN doit cependant être adaptée au préalable afin d'identifier de manière fine la localisation de certains salariés¹⁴⁵.

L'utilisation des données de la DSN entraînerait d'importantes redistributions entre les intercommunalités. Les simulations de l'IGF identifiaient 75 % d'EPCI gagnants (avec un gain médian de 90 000 €) et 22 % de perdants (avec une perte médiane de 7 000 €).

Les erreurs déclaratives ont favorisé les métropoles, et en premier lieu la métropole du Grand Paris, qui concentrent davantage de sièges sociaux. Par extension, certaines régions et départements bénéficient probablement des défauts de fiabilité des déclarations d'effectifs.

La répartition erronée de la CVAE est désormais gelée dans les fractions de TVA qui remplacent la CVAE des régions, des départements, des intercommunalités et de certaines communes. Les éléments font défaut pour apprécier l'ampleur des distorsions par rapport aux données pertinentes d'effectifs de salariés.

3 - Un effet incitatif au développement économique des territoires qui pourrait être insuffisant

Sans surestimer les effets de la CVAE, le caractère suffisamment incitatif du FNAET au développement des activités économiques prête à interrogation.

Ont été écartés des critères alternatifs ou complémentaires de répartition du FNAET qui permettraient d'apprécier plus finement la politique locale d'attractivité des entreprises, comme l'évolution des surfaces destinées à des activités secondaires ou tertiaires dans le plan d'occupation des sols ou le plan local d'urbanisme ou les surfaces industrielles ou commerciales faisant l'objet d'une reconversion afin d'accueillir de nouvelles activités.

Le FNAET est réparti en fonction du « stock » d'immobilisations et d'effectifs de salariés de l'année, sans tenir compte de leur évolution par rapport à l'année précédente, qui adresserait un signal plus affirmé au développement de nouvelles activités.

Contrairement à la répartition de la CVAE (ils comptaient pour cinq emplois), les effectifs de salariés employés dans des entreprises industrielles ne font pas l'objet d'une surpondération visant à compenser auprès des communes les nuisances particulières, voire dans certains cas les oppositions locales que leur activité peut susciter.

Incidemment, les intercommunalités et les communes sont insuffisamment sensibilisées au gain en recettes que leur procure le FNAET. L'état de notification de recettes que leur adresse la DGFIP (1259) distingue bien les compensations de TVA au titre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales d'une part et de celle de la CVAE d'autre part, mais fait masse pour cette dernière, sans distinction, des première (socle) et seconde parts (FNAET).

Enfin, le FNAET connaît une lente montée en charge. Tout d'abord, une part prépondérante de la dynamique positive des recettes de TVA a été redéployée en 2023 vers d'autres emplois bénéficiant aux collectivités (500 M€ pour le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ou « fonds vert » et 150 M€ pour les services départementaux d'incendie et de secours). Ensuite, la progression des recettes de TVA a été moindre qu'escompté. Ainsi, le rapport IGF avait estimé pour la FNAET un montant de 322 M€ en 2023 hors « fonds vert » et

¹⁴⁵ Les différences de traitement concernent la localisation du lieu de travail des salariés intérimaires, le cas particulier des entreprises productrices, les établissements installés sur plusieurs communes, les salariés itinérants et les salariés pour lesquels le lieu de travail n'est pas celui du contrat.

SDIS, 547 M€ en 2024, 723 M€ en 2025 et 904 M€ en 2026. Le FNAET devait ainsi représenter en 2026 14,6 % de la recette perçue par le « bloc communal » au titre de la CVAE. Toutefois, pour 2023, le montant du FNAET s'est élevé uniquement à 147,4 M€ (voir encadré). Compte tenu des prévisions de recettes de TVA, les ressources du FNAET connaîtront une faible progression au titre de 2024 et de 2025.

La répartition du FNAET au titre de 2023

Au titre de l'année 2023, ont été répartis 147,4 M€, soit 1,6 % du montant de la fraction de TVA versée en compensation de la suppression de la CVAE.

Les sommes ont principalement été versées aux EPCI (144,4 M€). La métropole du Grand Paris a perçu 25,9 % de ce montant. Les second et troisième bénéficiaires (métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence) ont perçu respectivement 3,4 % et 3 % de ce dernier.

Hors métropoles, le montant versé s'élève à 61 268 € en moyenne. Quinze communautés de communes, à fiscalité additionnelle, n'ont perçu aucune somme. Trois cents vingt EPCI ont perçu moins de 10 000 €.

Par ailleurs, 19 680 communes ont perçu 2,6 M€ de FNAET pour un montant moyen de 655 €. Seules 39 communes ont perçu plus de 10 000 €.

**

Plusieurs évolutions pourraient permettre, le cas échéant, de renforcer le caractère incitatif du FNAET à coût constant pour l'État : en accroître le montant en réduisant la première part de la compensation de la suppression de la CVAE ; surpondérer les effectifs employés dans des établissements industriels, comme c'était le cas pour répartir la CVAE ; ou encore distinguer au sein du FNAET une sous-part répartie uniquement entre les intercommunalités et les communes connaissant une augmentation de l'emploi, en prenant en compte non seulement les salariés, mais aussi les travailleurs indépendants.

Cette sous-part serait alimentée par la dynamique positive de la recette de TVA affectée au FNAET. Ainsi, la dynamique de la première part de TVA affectée au FNAET continuerait à être répartie en fonction du « stock » constaté d'immobilisations et d'effectifs salariés. Au lieu d'être confondue avec la dynamique de la première part, comme c'est le cas aujourd'hui, la dynamique du FNAET pour l'année en cours rétribuerait les seules variations positives d'effectifs salariés par rapport à l'année précédente. À moins d'une baisse ultérieure des effectifs, la répartition ainsi effectuée serait consolidée l'année suivante en faveur des collectivités qui en ont bénéficié.

C - Une moindre incitation à construire des logements

La crise du logement se manifeste par l'insuffisance de l'offre de locations de longue durée par rapport à la demande dans un grand nombre de communes, l'augmentation du nombre de personnes demandant l'attribution d'un logement social¹⁴⁶ et la hausse du coût du logement, en propriété ou en location, dans le budget des ménages, au détriment d'autres dépenses elles aussi pour partie contraintes.

¹⁴⁶ Selon l'Union d'économie sociale du logement (UESL), près de 2,7 millions de ménages étaient en attente d'un logement social fin juin 2024 (dont 1,8 million d'un premier logement et 870 000, déjà logés dans le parc existant, d'un nouveau logement), soit 100 000 de plus que fin 2023 et 300 000 de plus que fin 2022. En 2013, leur nombre s'élevait à 1,4 million.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales contribue à cette crise en réduisant le rendement fiscal de la construction de nouveaux logements pour les communes et les intercommunalités. La taxe d'habitation maintenue sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ne semble, quant à elle, pas l'atténuer.

1 - Un rendement fiscal de la construction de logements en baisse

Comme indiqué, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été correctement compensée aux communes et aux intercommunalités par l'État. En revanche, elle a réduit l'incitation des communes à accorder des permis de construire ou à participer à des opérations immobilières de construction de nouveaux logements et pourrait avoir contribué à accroître la part des locaux d'activité dans les nouvelles opérations.

Avec la taxe d'habitation sur les résidences principales, la commune bénéficiait dans ses recettes fiscales de l'installation de nouveaux habitants avec une année de décalage au plus tard.

Sa suppression prive la commune de recettes liées à la création de nouveaux logements. C'est d'autant plus le cas que les constructions neuves sont de droit exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant deux ans. Les communes ont certes la faculté de supprimer cette exonération, ce qu'elles sont de plus en plus nombreuses à faire (voir *supra*), mais seulement pour leur ancienne part de taxe foncière sur les propriétés bâties, et non pour la part départementale qui leur a été réaffectée.

La désincitation à la création de nouveaux logements concerne tous les types de logements, mais est plus particulièrement marquée pour l'habitat social¹⁴⁷. Les logements sociaux sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour une période comprise entre 15 et 30 ans¹⁴⁸. En 2022, cette exonération concernait 2,24 millions de logements et locaux et engendrait une perte brute de recettes fiscales de 1,04 Md€ pour le « bloc communal ». L'État compense cette perte dans une mesure limitée (40,7 M€, soit 18 € par local et 3,9 % du montant de la perte de recettes en 2022¹⁴⁹).

Deux mesures fiscales¹⁵⁰ ont réduit la désincitation à la construction de logements sociaux.

La loi de finances pour 2022 a prévu une compensation intégrale pendant dix ans pour les logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre 2021 et 2026. Cependant, l'identification de ces locaux ne serait pas achevée. Le montant de la compensation, estimé à 52,7 M€ pour 2024, est appelé à croître à l'avenir.

S'agissant des logements intermédiaires, la loi de finances pour 2022 a transformé l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties en un crédit d'impôt sur les sociétés¹⁵¹. Cette mesure fait disparaître le risque, pour les collectivités, d'une compensation incomplète de l'exonération par l'État.

¹⁴⁷ Le rapport de la Commission pour la relance durable du logement (tome 1, 22 septembre 2021, p.17-18) estime entre 80 % et 90 % la perte de recette fiscale induite par un logement social neuf.

¹⁴⁸ Articles 1384 et suivants du code général des impôts.

¹⁴⁹ Source : Annexe au PLF 2024 – Les dépenses fiscales. Mesure 050102.

¹⁵⁰ Ces mesures découlent de propositions de la commission. Une troisième proposition n'a pas été reprise (pour les logements libres, réduire le décalage entre l'arrivée des nouveaux habitants et la perception des nouvelles recettes, en permettant aux communes de supprimer totalement l'exonération de taxe foncière sur les logements neufs).

¹⁵¹ Article 220 septies Z du CGI.

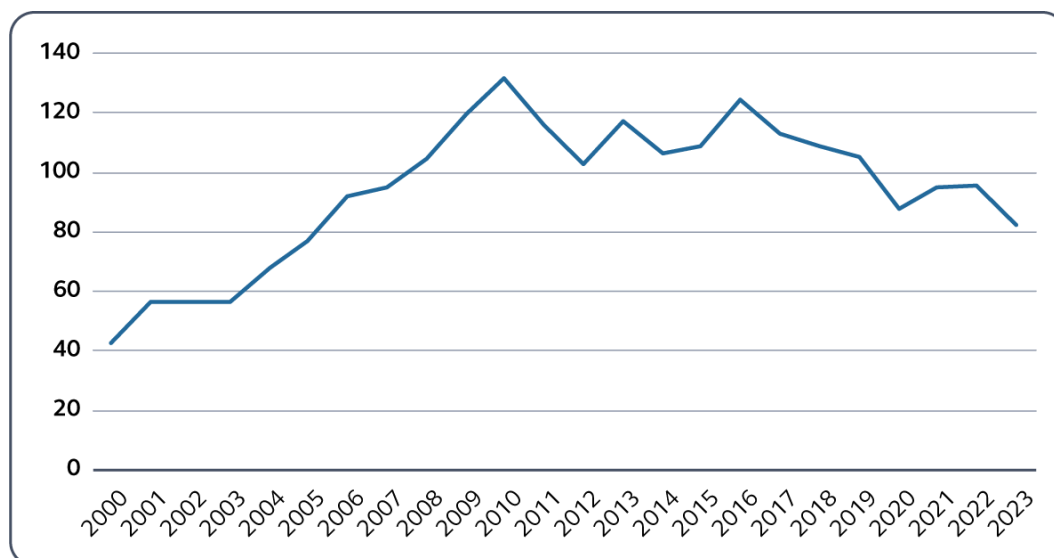
Par ailleurs, les logements sociaux situés dans les quartiers de la politique de la ville font l'objet d'un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties dès lors que l'organisme signe un contrat de ville et une convention dans laquelle il s'engage à mener des actions d'amélioration du cadre de vie¹⁵². Les collectivités sont compensées par l'État de cette perte financière à hauteur de 40 %.

Les dépenses fiscales précitées relatives au logement social ne sont pas identifiées dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2024 qui évalue l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements¹⁵³.

Par ailleurs, l'effet de la réforme fiscale et du dispositif de compensation sur les ressources financières consacrées par les communes à la construction de logements sociaux a été expressément identifié par le législateur parmi les objets du rapport portant évaluation du dispositif de compensation prévu par la loi de finances pour 2020¹⁵⁴. Or, ce rapport a écarté le sujet de l'habitat social, « *faute de données disponibles* ».

Selon l'Union sociale de l'habitat, la taxe foncière perçue par les collectivités au titre des logements sociaux s'élève à 2,5 Md€. Son produit progresserait d'ici la fin de la décennie sous l'effet de la sortie de la période d'exonération de 25 années des agréments de nouveaux logements sociaux, dont le nombre a plus que triplé entre 2004 et 2010. La diminution d'un tiers du nombre d'agréments de nouveaux logements sociaux intervenue depuis 2017 éclaire les mesures d'adaptation de la fiscalité locale adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2022, mais fait aussi apparaître le risque qu'elles soient insuffisantes.

Graphique n° 34 : nombre d'agréments de nouveaux logements sociaux (2000-2023, en milliers)



Source : Union sociale de l'habitat

¹⁵² Article 1388 bis du code général des impôts.

¹⁵³ En matière d'habitat social, le rapport liste le taux de TVA de 10 % pour les opérations d'habitat social (520 M€ en 2022), le taux de TVA de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété (595 M€ en 2022), ainsi que l'exonération des organismes d'HLM de l'impôt sur les sociétés (950 M€ pour 726 organismes).

¹⁵⁴ Article 16 IV-H de la loi de finances pour 2020.

2 - Un manque de cohérence de la taxation des logements non affectés à l'habitation principale

a) Trois impôts et une majoration d'impôt pour favoriser en principe l'accroissement du parc locatif de longue durée

Trois impôts distincts ont pour objet de favoriser l'augmentation de l'offre de location de longue durée, en taxant les locaux d'habitation qui ne sont pas destinés à l'habitation principale : un impôt d'État - la taxe sur les logements vacants - et deux impôts locaux - la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Ces impositions sont alternatives ou, pour tout ou partie de leurs éléments, cumulatives :

- la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale est un impôt obligatoire appliqué dans toutes les communes ;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants est un impôt facultatif et alternatif à la taxe sur les logements vacants : elle ne s'applique que si les communes en décident ainsi ; elles ne peuvent décider de l'appliquer que si la taxe sur les logements vacants ne s'applique pas obligatoirement à leur territoire ;
- la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est facultative, cumulative à la taxe sur les logements vacants et par conséquent alternative à la taxe d'habitation sur les logements vacants : elle ne s'applique que si les communes habilitées à l'appliquer l'ont décidé (avec un taux de majoration compris entre 5 % et 60 % au plus) ; ces communes sont celles dans lesquelles la taxe sur les logements vacants s'applique obligatoirement.

Pour leur part, les contribuables qui détiennent un logement non affecté à leur habitation principale sont susceptibles d'être assujettis à un seul impôt - la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale – ou à deux : la taxe d'habitation précitée et la taxe sur les logements vacants ou bien la taxe d'habitation sur les logements vacants pour les locaux d'habitation inoccupés. Ils peuvent être assujettis à l'une et l'autre de ces deux dernières taxes s'ils possèdent des biens dans plusieurs communes.

Comme il a été souligné, le champ d'application de la taxe sur les logements vacants, et donc la possibilité accordée aux communes de majorer le montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, ont été étendus à 2 561 communes supplémentaires. Depuis le 1^{er} janvier 2024, il couvre ainsi 3 697 communes.

La THLV et la TLV ont une finalité commune. Les règles applicables aux contribuables comportent des similarités, mais aussi des différences peu justifiées. Elles concernent la date à laquelle il est constaté que les logements sont habitables mais inoccupés (premier ou second janvier suivant la vacance) et les taux d'imposition : la TLV a un taux national homogène et croissant dans le temps, tandis que le rattachement de la THLV à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires a pour conséquence que c'est le taux de cette dernière qui s'applique, avec les règles d'encadrement de niveau et d'évolution qui lui sont propres.

Tableau n° 9 : différences et similitudes de la THLV et de la TLV

	THLV (article 1407 bis du CGI)	TLV (article 232 du CGI)
Finalité	Inciter les propriétaires à proposer des logements vides sur le marché locatif	
Nature de l'impôt	Facultatif, sur délibération de la commune ou de l'EPCI	Obligatoire, sur un champ d'application fixé par décret
Communes où la taxe est applicable	Toutes les communes, à l'exception de celles dans laquelle la TLV s'applique	Deux types de communes sont concernées : - communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant ; - autres communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. La liste en vigueur des communes dans lesquelles la TLV s'applique a été fixée par un décret n° 2023-822 du 25 août 2023 et compte 3 697 communes.
Logements concernés	Logements habitables à compter du <u>second</u> 1 ^{er} janvier suivant la vacance	Logements habitables à compter du <u>premier</u> 1 ^{er} janvier suivant la vacance
Contribuable	Propriétaire, usufruitier, fiduciaire, preneur à bail à construction ou à réhabilitation, à l'exception des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte pour les logements destinés à être attribués sous conditions de ressources	
Base d'imposition	Valeur locative du logement	
Taux	Taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires fixé par la commune ou par l'EPCI	17 % la première année 34 % la deuxième année d'imposition
Affectation	Commune ou EPCI	Etat

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des impôts

b) Un instrument fiscal à l'efficacité incertaine

Selon une étude récente¹⁵⁵, l'imposition des résidences secondaires serait peu efficace pour la réaffectation de résidences secondaires au marché locatif de la résidence principale en raison de la faiblesse du montant de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, même quand il

¹⁵⁵ « L'imposition des résidences secondaires : effets de la réforme française de 2015 », Antoine Belgodère et Georges Casamatta, septembre 2023.

fait l'objet d'une majoration, et de comportements d'optimisation fiscale de certains propriétaires qui déclarent en tant que résidences principales des résidences secondaires.

En 2023, hors majoration, le montant moyen de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale s'est élevé à 1 001 euros, hors majoration. Ce montant est identique ou presque à celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les personnes physiques (1 034 euros).

Selon cette analyse, pour être efficace, la taxation des résidences secondaires et des autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale devrait être significativement plus élevée, soit par le taux, soit par la majoration. Au-delà de l'assouplissement intervenu dans la loi de finances pour 2024 (voir *supra*), il conviendrait ainsi de desserrer encore les règles de liaison du taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires avec celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de relever le plafond légal de majoration du montant de la taxe.

La nature des objectifs poursuivis par les collectivités à travers une taxation plus élevée des logements non affectés à la résidence principale peut par ailleurs prêter à interrogation. Pour une partie des collectivités, il s'agit d'un instrument complémentaire à d'autres actions visant à renforcer le parc locatif accessible à des revenus faibles ou intermédiaires. Pour d'autres collectivités, il s'agit d'une simple opportunité budgétaire. Cette situation concerne notamment les communes qui n'atteignent pas, faute d'y adhérer, les objectifs de quotas de logements sociaux fixés par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Ces communes sont notamment représentées en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La pluralité d'instruments fiscaux apparaît par ailleurs peu efficace. Après avoir proposé de fusionner les deux taxes sur les logements vacants en une taxe unique et de la transformer en un impôt local¹⁵⁶, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a recommandé d'étendre la liste des communes soumises à la taxe sur les logements vacants (TLV) en excluant les territoires en déprise démographique et de supprimer la possibilité pour les communes et intercommunalités concernées d'instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants¹⁵⁷. Cette évolution pourrait permettre de faire mieux coïncider les différents zonages des instruments publics d'intervention sur le marché locatif, s'agissant notamment des communes limitrophes à celles connaissant les tensions les plus vives, de favoriser dans ces communes la remise de logements sur le marché afin de réduire le besoin de constructions nouvelles et de lutter contre la consommation d'espaces naturels. Elle aurait pour effet d'accroître le nombre de communes admises à majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

III - Des bases fiscales locales à moderniser, une répartition des recettes fiscales nationales à rendre plus équitable

Les recettes fiscales des collectivités sont de deux natures : les recettes fiscales territorialisées sur lesquelles elles disposent généralement d'un pouvoir de décision et les recettes d'impôts nationaux que leur attribue l'État afin de compenser la suppression d'impôts locaux ou des transferts de compétences. Ces deux catégories de recettes font apparaître des inadaptations par rapport à la situation contemporaine des contribuables comme des collectivités.

¹⁵⁶ CPO « *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN* », octobre 2022.

¹⁵⁷ CPO « *Pour une fiscalité du logement plus cohérente* », décembre 2023.

A - Une fiscalité foncière toujours inadaptée aux réalités économiques

Les impôts fonciers portant sur la détention ou l'utilisation d'immeubles et de terrains sont la pierre angulaire de l'autonomie financière des communes et, dans une moindre mesure, des intercommunalités.

La théorie économique reconnaît des propriétés positives à ces impôts de production. Leur assiette étant précisément localisée sur le territoire des collectivités, ils permettent d'établir un lien entre les impôts locaux et les services publics locaux, comme il a été souligné. L'assiette foncière étant fixe, tout au moins les surfaces bâties et non bâties, le prélèvement de l'impôt ne conduit pas à la réduire. Enfin, l'impôt favorise l'exploitation du patrimoine physique afin d'engendrer des ressources permettant de l'acquitter.

Toutefois, les impôts fonciers locaux font apparaître une difficulté récurrente de révision des valeurs locatives, à rebours des ambitions législatives comme des exigences d'équité. Cette révision a pour enjeu non seulement 46 millions de locaux d'habitation, mais aussi 3,5 millions de locaux professionnels et 0,5 million de locaux industriels. En 2023, ces différents locaux représentent respectivement 72,4 %, 21,8 % et 5,8 % des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ces bases locatives servent à calculer la taxe foncière sur les propriétés bâties, la cotisation foncière des entreprises et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Les valeurs locatives de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont été régulièrement indexées par un coefficient annuel. Ce coefficient est déterminé, pour les locaux professionnels, par le calcul à l'échelle départementale de l'évolution moyenne des loyers déclarés à l'administration fiscale. Pour les locaux d'habitation comme pour les locaux industriels, il est égal, depuis 2018, à l'indice des prix à la consommation harmonisé calculé entre les mois de novembre des deux années précédentes.

S'agissant des locaux d'habitation, leur valeur locative est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence choisis dans la commune. À chaque local de référence, est associé un tarif d'évaluation (exprimé en €/m² pondéré) reflétant le marché locatif à la date de référence du 1^{er} janvier 1970 pour la métropole. Ces références sont obsolètes de longue date.

Les évolutions des cinquante dernières années liées à la valorisation de nouveaux espaces urbains et, à l'inverse, à la déprise de certains territoires ne sont pas prises en compte, ce qui accentue dans le temps l'incohérence du système fiscal local et l'iniquité entre les contribuables. Les tentatives d'actualisation des valeurs locatives se sont succédées depuis 2010 et ont abouti en 2017 pour les seuls locaux professionnels non industriels. Les délais légaux de révision des bases locatives ou d'actualisation des valeurs révisées ont été plusieurs fois repoussés.

1 - Les locaux professionnels : une réforme réalisée à faire vivre dans la durée

a) Une valorisation réformée en 2017 afin de refléter la réalité du marché immobilier

Le mode de calcul des valeurs locatives des locaux professionnels a été réformé en 2017.

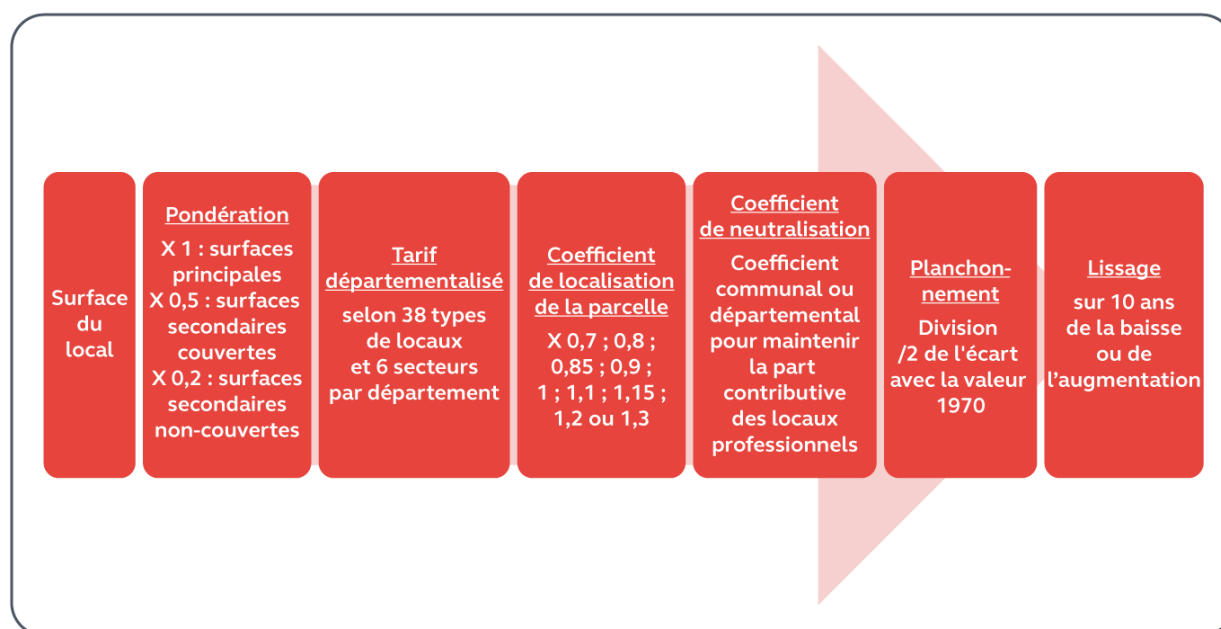
Les tarifs en vigueur, utilisés depuis 2017, ont été déterminés à partir de données de référence de l'année 2013. À compter de 2019, ils ont été mis à jour annuellement, sans cependant prendre en compte l'évolution du marché locatif intervenue entre 2013 et 2015, mais uniquement celle à partir de 2015.

Les locaux professionnels sont classés en 38 catégories, regroupées en neuf sous-groupes distinguant les magasins, les bureaux, les lieux de dépôt et parcs de stationnement, les ateliers, les hôtels, les établissements de loisirs, les établissements de spectacles, les établissements du secteur sanitaire et social et enfin les carrières. Une 39^{ème} catégorie regroupe des locaux « exceptionnels ». Dans chaque département est définie une grille tarifaire correspondant à la déclinaison de ces 38 situations selon six secteurs d'évaluation, déterminés de manière à refléter un marché locatif homogène. Le tarif est fixé au regard des loyers pratiqués pour chacune de ces catégories sur le marché locatif immobilier, dont le montant a été recueilli par une campagne déclarative. Le territoire de chaque commune est divisé selon ces secteurs géographiques.

Les surfaces sont pondérées en fonction de leurs caractéristiques, multipliées par un tarif départemental au m², ainsi que par un coefficient permettant de refléter la qualité de la localisation de la parcelle.

Les effets de la revalorisation de la valeur locative sont atténués par trois mécanismes. Un coefficient de neutralisation, calculé en 2017 pour chaque impôt et chaque collectivité et appliqué à la valeur locative, vise à garantir que la proportion des bases des locaux professionnels dans les bases foncières totales de la collectivité reste constante, dans l'attente de la revalorisation des valeurs locatives des locaux d'habitation. Il vise ainsi à préserver, au cours de cette période intermédiaire, les proportions contributives respectives des locaux professionnels et des locaux d'habitation, sans exclure des effets de transfert entre contribuables professionnels. En outre, un dispositif de « planchonnement » de la valeur locative, constitué d'un plancher et d'un plafond, réduit de moitié les variations constatées, tant à la hausse qu'à la baisse, entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur révisée¹⁵⁸. Enfin, un dispositif de lissage étale sur dix ans les effets de la revalorisation.

Schéma n° 2 : méthode de révision des valeurs locatives des locaux professionnels



Source : Cour des comptes, d'après les informations communiquées par la DGFIP. Hors locaux dits « exceptionnels »

¹⁵⁸ Par deux décisions du 3 avril 2024, n° 474735 et 474736, le Conseil d'État a considéré que le « planchonnement », dont bénéficie chaque local existant au 1^{er} janvier 2017, n'est pas figé à cette date, mais que la valeur locative révisée employée pour le déterminer doit être recalculée chaque année. Le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait de figer le « planchonnement » au 1^{er} janvier 2017.

Les coefficients de localisation sont concertés dans le cadre de commissions locales et départementales des valeurs locatives, qui soulèvent des insatisfactions (voir annexe n° 11).

b) Des données inégalement cohérentes

La méthode suivie en 2017 a permis de rapprocher la valeur locative des valeurs de marché. Pour autant, elle soulève des questions de cohérence susceptibles d'affecter de manière différente chaque type de local.

Tout d'abord, la classification des locaux professionnels est héritée du début des années 1990 et n'a pas été fondamentalement remise en question malgré l'évolution des réalités économiques et sociales. Elle entraîne des différences tarifaires qui peinent à être justifiées au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

Ainsi, en matière de commerce, les magasins de grande et de très grande surfaces (MAG 4 et 5) bénéficient, dans un même secteur, de tarifs au m² plus avantageux que les autres magasins (MAG 1, 2 et 3). Dans les Bouches-du-Rhône, en secteur 4, le tarif de 2023 est de 138,9 €/m² pour une très grande surface, mais de 211,9 €/m² pour un magasin sur rue. Selon les agglomérations, les zones commerciales périphériques peuvent être favorisées, du point de vue de la charge fiscale, lorsque leur localisation correspond à un secteur tarifaire différent de celui du centre-ville. Pour leur part, les locaux utilisés par le commerce en ligne peuvent en raison de leurs montants d'immobilisation relever de la méthode d'évaluation des locaux industriels et bénéficier ainsi d'une moindre valeur locative.

Dans le domaine touristique, la pertinence de la distinction entre les « terrains de camping confortables » (SPE4), dans lesquels se sont développés depuis une dizaine d'années les équipements de bungalows, et les « hôtels-clubs, villages de vacances » (HOT5) pourrait être discutée. À titre d'exemple, la différence tarifaire entre les deux catégories en 2023 est en secteur 6 de 188 €/m² en Loire-Atlantique et de 141 €/m² dans le Morbihan.

Ensuite, le dispositif de neutralisation a été conçu pour être transitoire. Les retards du chantier de revalorisation des valeurs locatives des locaux d'habitation accroissent l'écart avec la valorisation des locaux professionnels. Le coefficient de neutralisation affecte ainsi la convergence entre les valeurs locatives des biens et leur valeur de marché, ce qui nuit à la compréhension du montant de l'impôt.

Enfin, la superposition des dispositifs de « planchonnement » d'une part et de lissage sur dix ans d'autre part complexifie l'ensemble de la méthode, puisqu'ils poursuivent le même objectif de limiter les fortes variations de l'impôt. Ces dispositifs sont applicables aussi bien pour les augmentations que pour les baisses de valeur locative. Ils affectent ainsi la situation des contribuables dont la valeur locative était relativement surévaluée, notamment dans des espaces urbains en déprise. Ils ne bénéficient pas aux nouveaux locaux, imposés depuis 2017.

c) Une révision sexennale en suspens

La revalorisation effectuée en 2017 s'accompagne d'un dispositif de mise à jour périodique, à la fois annuelle et sexennale, des tarifs.

Ainsi, un coefficient d'évolution départemental est appliqué chaque année aux tarifs de chaque secteur, sur la base de la moyenne de l'évolution des loyers constatée au cours des trois dernières années, tels qu'ils ont été déclarés par les exploitants des locaux professionnels. Un écart croissant apparaît ainsi avec les valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux industriels, dont l'évolution annuelle est fixée par rapport à l'inflation constatée entre les deux

derniers mois de novembre. De 2017 et à 2023, les bases de taxe foncière des locaux professionnels ont progressé de 4,4 % sous l'effet de leur revalorisation, alors qu'elles ont augmenté de 16,1 % pour les locaux industriels comme d'habitation.

Une campagne de mise à jour est prévue tous les six ans par l'article 1518-ter du code général des impôts, l'année suivant les élections municipales. Une fois sur deux, elle est réalisée à partir d'une campagne déclarative approfondie. Cette actualisation définit des loyers moyens, par secteur et au niveau départemental. Le calcul de ces moyennes exclut les valeurs des loyers considérées comme extrêmes¹⁵⁹.

Entre deux campagnes sexennales, les troisième ou cinquième années suivant une élection municipale, les commissions départementales des valeurs locatives ont la faculté de modifier certains coefficients de localisation des parcelles.

Or, les effets de la révision sexennale de 2022, prévus pour 2023, ont été successivement repoussés en 2025 par la loi de finances pour 2023, puis en 2026 par la loi de finances pour 2024. En effet, les commissions départementales des valeurs locatives ont été confrontées à un manque de données concernant les loyers en cours. La qualité de la détermination des secteurs géographiques et des projets de tarifs dépend en effet du volume de données exploitable par le logiciel de calcul. À défaut, la méthode dite « par capillarité » a été appliquée dans 82 % des situations, à des communes pour lesquelles les loyers sont trop peu nombreux sur un plan statistique ou trop hétérogènes. Ce manque de données affecte la cohérence des valeurs retenues avec la situation du marché immobilier et met en cause le bien-fondé d'une sectorisation trop fine. En outre, la concertation au niveau national avec les associations d'élus locaux et les associations professionnelles s'est heurtée à la question des fortes évolutions que pouvait entraîner cette révision pour certains types de locaux et certaines communes.

Sur un plan général, les révisions qui seraient à effectuer suggèrent que les locaux professionnels ont été insuffisamment revalorisés entre 2017 et 2023.

Cette première révision sexennale repoussée à 2026 repose sur une image du marché locatif de 2021, soit huit ans après que les valeurs locatives ont été déterminées en 2017 à partir de données de 2013. L'écart avec la réalité du marché s'accroît au fil de ces reports. Sur un plan légal, les dispositifs de « planchonnement » et de lissage s'interrompent en 2026.

2 - Les locaux industriels : une inadaptation des valeurs locatives dont les effets sont atténués par la réduction de moitié des bases depuis 2021

a) Des valeurs fondées sur des données objectives mais inactuelles

La valeur locative des locaux industriels est déterminée, selon la méthode comptable, à partir du prix de revient de chaque immobilisation tel que sa valeur apparaît au bilan, corrigé, pour les actifs antérieurs à 1959, du coefficient de révision des bilans de 1959, ainsi que, pour les terrains acquis avant 1970, d'un coefficient de 3 % par année comprise entre la date d'entrée dans le patrimoine et le 1^{er} janvier 1970. La valeur locative est égale à 4 % du prix de revient (ou 4,5 % pour les constructions et installations foncières antérieures à 1976) (voir annexe n° 5).

Le bénéfice de l'application de la méthode comptable a été restreint, à compter de 2020, aux établissements industriels disposant, pour leur activité, d'installations techniques, matériels et outillages industriels d'une valeur d'origine supérieure à 0,5 M€, appréciée sur trois années.

¹⁵⁹ Décret n°2022-127 du 5 février 2022 précisant la méthode applicable pour l'actualisation des paramètres collectifs d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels.

Ce seuil a notamment pour objet de résoudre des difficultés rencontrées dans la classification d'entrepôts, en particulier dans le domaine du commerce en ligne, de locaux artisanaux ou encore de nouveaux types de locaux comme les *data centers*. Un dispositif de lissage sur six ans a été mis en place pour les établissements changeant de catégorie.

Le nombre de locaux concernés n'a pas évolué de manière significative depuis l'instauration du seuil précité. Selon l'administration, ce dernier a permis de clarifier certaines situations et de mettre ainsi fin à des contestations récurrentes sur la qualification des locaux, industriels ou professionnels.

Par ailleurs, certains types d'immobilisations bénéficient de longue date d'une réduction des bases, sans que celle-ci s'appuie sur des justifications précises par comparaison avec d'autres activités. Ainsi, les valeurs sont :

- réduites de 33 % pour les immobilisations des aéroports directement liées à l'activité aérienne ;
- réduites de 50 % pour les installations destinées à la lutte contre la pollution des eaux et de l'atmosphère ; pour les matériels destinés à économiser l'énergie, les équipements de production d'énergie renouvelable, ainsi que les équipements destinés à réduire le niveau acoustique d'installations anciennes ; sur décision des communes ou des EPCI, pour les installations de recherche industrielle ;
- dégressives sur cinq ans s'agissant des outillages, équipements et installations portuaires.

Le remplacement de ces dispositifs de réduction par une exonération ou un dégrèvement permettrait d'améliorer la transparence et le contrôle du Parlement sur ce qui constitue en réalité des dépenses fiscales.

Depuis 2018, la valeur locative des locaux industriels est revalorisée automatiquement chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation constatée entre les mois de novembre des années N-1 et N-2.

La prise en compte du prix de revient des immobilisations créées ou acquises, c'est-à-dire de leur valeur brute au bilan, pour valoriser les locaux industriels présente l'avantage de prendre appui sur une donnée de nature comptable ayant un caractère objectif. En outre, la référence à la valeur brute, avant amortissement, conforte les recettes des collectivités sur le territoire desquelles les entreprises ont investi, mais ont cessé d'investir ou investissent moins. En revanche, elle ne tient pas compte de la valeur d'usage des biens pour l'entreprise, qui correspond à leur valeur nette après amortissement. Elle n'a par ailleurs pas de lien avec leur valeur locative.

b) La réduction de moitié des bases depuis 2021 : une mesure par défaut

En son article 156, la loi de finances pour 2019 avait prévu que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 1^{er} avril 2020, un rapport portant évaluation d'un changement des modalités d'évaluation des bâtiments et terrains d'établissements industriels qui consisterait à aligner celles-ci sur les modalités employées pour les locaux professionnels. Ce rapport aurait aussi dressé un bilan du seuil précité de 500 000 € pour la qualification d'établissements en des établissements industriels.

Dans cet objectif, les propriétaires de bâtiments et terrains d'établissements industriels devaient souscrire auprès de l'administration fiscale, avant le 1^{er} juillet 2019, une déclaration ayant pour objet d'identifier l'activité à laquelle ces bâtiments et terrains sont affectés, leurs surface et valeur vénale, le montant du loyer annuel éventuel (charges et taxes non comprises), la valeur des installations techniques, matériels et outillages, ainsi que la catégorie dont relèveraient les bâtiments et terrains s'ils étaient considérés comme des locaux professionnels.

Le rapport devait présenter, au niveau national et local par collectivité, en fonction des différentes catégories de collectivités : les variations de valeur locative, de cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises et de leurs taxes annexes et les conséquences de ces variations sur la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; les conséquences financières pour les propriétaires et les exploitants, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et l'État ; les transferts de fiscalité entre catégories de contribuables ; les conséquences sur les potentiels financier et fiscal des collectivités, la répartition des dotations de l'État et les instruments de péréquation.

Ce rapport n'a pas été remis au Parlement. Le Gouvernement n'a pas proposé au Parlement d'évaluer les bâtiments et terrains affectés à des activités industrielles en fonction de leur valeur vénale ou de valeurs de loyers.

À défaut d'un alignement sur les modalités de valorisation retenues pour les locaux professionnels, le Gouvernement a proposé au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, au-delà des effets de la suppression de la moitié (part régionale) de la CVAE et de la réduction du plafonnement de la contribution économique territoriale par rapport à la valeur ajoutée (de 3 % à 2 %), d'alléger spécifiquement la charge fiscale locale des entreprises industrielles en réduisant de moitié les bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

Toutefois, l'avantage procuré aux entreprises industrielles par cette mesure est réduit année après année par la revalorisation automatique des biens immobilisés en fonction de l'inflation constatée. Cet effet est sensible en 2022, 2023 et 2024, années pour lesquelles les revalorisations automatiques (+ 3,4 %, + 7,1 % et + 3,9 % respectivement) intègrent les effets de la forte inflation. Les hausses de taux effectuées par les collectivités concourent aussi à réduire cet avantage.

3 - Les locaux d'habitation : une réforme sans cesse reportée

La loi de finances pour 2020 avait prévu la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives cadastrales concernant les locaux d'habitation, en fonction de l'état du marché locatif, pour l'année 2023. La loi de finances pour 2023 a repoussé cette échéance à 2025, pour le calcul de l'impôt 2028.

Les services de l'État souhaitent éprouver au préalable la méthode de revalorisation des locaux professionnels, que reproduit en grande partie, à plus grande échelle et avec une sensibilité plus forte, la méthode propre aux locaux d'habitation.

La méthode de révision identifie séparément maisons individuelles, appartements, locaux exceptionnels et dépendances. Un tarif au mètre carré est appliqué, reflétant le loyer moyen propre à sa catégorie et à sa localisation au sein d'un secteur géographique homogène du point de vue du marché locatif¹⁶⁰. Un coefficient de localisation corrige le tarif au regard de l'emplacement de la parcelle au sein du secteur géographique. Ce coefficient peut être corrigé par la commission départementale des valeurs locatives au cours des troisième et cinquième années suivant les élections municipales. Lors du calcul de l'impôt est appliqué un coefficient de neutralisation calculé pour chaque collectivité, qui a pour objet de maintenir la proportion de répartition de la charge de l'impôt entre locaux professionnels et locaux d'habitation.

¹⁶⁰ A la différence de la méthode de calcul des bases de 1970, qui pondérait la surface réelle du local par une grille reflétant l'état d'entretien, sa localisation et ses éléments de confort.

La loi prévoit une mise à jour, chaque année, par l'application d'un coefficient retraçant l'évolution moyenne des loyers dans le département, ainsi que, l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux, une mise à jour des tarifs, voire des catégories par la commission départementale.

La dernière simulation concernant les effets d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation date de 2015¹⁶¹ et a été réalisée à partir des données de cinq départements. Elle concluait à une augmentation des valeurs locatives de près de 185 % pour les maisons et de 125 % pour les appartements en moyenne, sans pour autant que les équilibres de répartition entre types de locaux soient fondamentalement remis en cause. La simulation n'analysait cependant pas les effets de correction des différences de valeur locative entre logements similaires issues de la méthode d'évaluation de 1970. Elle concluait à l'enjeu d'une campagne de collecte des données concernant les loyers, mais aussi à l'intérêt de limiter les démarches de collecte concernant les caractéristiques des locaux, compte tenu des erreurs déclaratives probables, à de réaliser des actions ciblées de vérification des locaux.

Le calendrier envisagé est le suivant : en 2026, campagne de collecte des données relatives aux loyers auprès des propriétaires bailleurs de locaux d'habitation, qui renseigneront à cet effet l'outil informatique « gérer mes biens immobiliers » (GMBI) ; remise au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2027, d'un rapport sur les conséquences de la révision pour les contribuables, les collectivités et l'État ; réunion en 2028 des commissions locales pour arrêter les nouveaux secteurs et tarifs en vue de leur intégration aux bases d'imposition au 1^{er} janvier 2029.

La complétude et la fiabilité des données recueillies constituent un point d'attention majeur. Elles conditionnent en effet la qualité des simulations qui seront réalisées afin d'évaluer les effets de la campagne de revalorisation.

B - Des recettes de compensation qui figent des inégalités passées et en engendrent de nouvelles entre collectivités

Les suppressions d'impôts locaux sont accompagnées de dispositifs de compensation qui figent des situations passées et créent des situations d'inégalité entre collectivités. Certaines inégalités sont anciennes mais bien ancrées. D'autres sont nouvelles et appelées à s'amplifier. Les disparités de situation qui en résultent pour les collectivités vont s'accroître, en engendrant des iniquités croissantes et des risques financiers pour l'État.

1 - Des inégalités anciennes : les modalités de compensation de la suppression de la taxe professionnelle et, avant elle, de la taxe locale sur les ventes

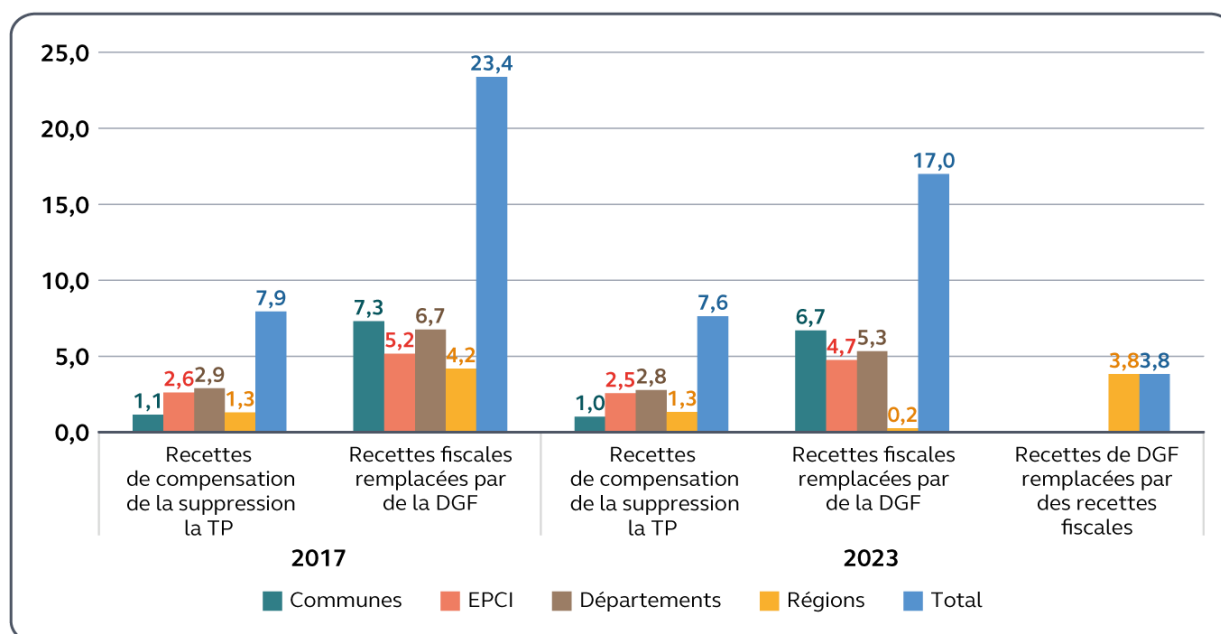
Les réformes de la fiscalité locale intervenues avant 2017 ont entraîné l'attribution aux collectivités de dotations qui représentent encore, en 2023, une part importante de leurs recettes.

Les recettes qui compensent des impôts supprimés sont de deux natures : la partie des dotations de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui consolide les recettes d'un ancien impôt local, la taxe locale sur les ventes, avant la création de la DGF en 1979¹⁶² ; des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

¹⁶¹ La simulation était prévue par la loi de finances rectificative pour 2013.

¹⁶² Cour des comptes, la dotation globale de fonctionnement (DGF), octobre 2024.

Graphique n° 35 : montant des différentes natures de recettes ayant remplacé des impôts locaux supprimés en 2017 et en 2023 par catégorie de collectivités (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFip et de la DGCL

Les montants de DGF ici retracés au titre de la fiscalité locale supprimée correspondent aux dotations forfaitaires versées aux communes et aux départements, qui consolident les recettes de l'ancienne taxe locale sur les ventes supprimée en 1966 et remplacée avant 1979 par un versement représentatif de la taxe sur les salaires. Ils comprennent aussi les dotations de compensation versées depuis 2004, qui consolident la compensation aux intercommunalités de la suppression de la « part salaires » des bases de la taxe professionnelle (2000) et, aux départements, la part de 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD) correspondant à des compensations fiscales comprises dans cette dotation¹⁶³. *A contrario*, ils n'intègrent pas les dotations de péréquation, qui sont réparties en fonction de données contemporaines ayant pour objet de représenter les ressources et les charges des collectivités.

La DGF des régions, créée en 2004, a été supprimée en 2018. Sa part forfaitaire, archi-prépondérante, regroupait des compensations fiscales (suppression de la compensation de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle (2000), ainsi que des parts régionales des DMTO (1999) et de la taxe d'habitation (2000)) et 95 % de la dotation générale de décentralisation. Par simplification¹⁶⁴, les trois quarts de cette fraction sont ici prises en compte.

La Cour¹⁶⁵ a souligné que malgré la croissance des dotations de péréquation dans la répartition de la DGF, surtout pour les communes, les dotations héritées du passé restent au cœur des inégalités de répartition de ce concours financier de l'État. Les dotations de péréquation de la DGF réduisent les inégalités de situation entre collectivités favorisées et défavorisées, mais ne les annulent pas. De plus, elles n'ont pas d'effet sur les inégalités de répartition entre des collectivités ayant des caractéristiques comparables en termes de population, de ressources et de

¹⁶³ Suppression de la vignette automobile et baisse de la part départementale des recettes de droits de mutation à titre onéreux.

¹⁶⁴ La DGD représentait au total environ le quart des recettes de la DGF des régions en 2003.

¹⁶⁵ Cour des comptes, la dotation globale de fonctionnement (DGF), octobre 2024.

charges. Ces inégalités sont en effet consubstantielles aux dotations forfaitaires et de compensation qui consolident d'anciennes ressources fiscales.

Les recettes héritées de la taxe professionnelle correspondent aux nombreuses dotations de compensation mises en place lors de la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et qui, comme la DGF, prennent la forme de prélèvements sur les recettes de l'État dont la loi de finances annuelle fixe le montant exact :

- une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), qui garantit à chaque catégorie de collectivités (communes, intercommunalités, départements et régions) le maintien du montant de ressources constatées en 2010. Elle est ensuite répartie au sein de chaque catégorie entre les collectivités perdantes au *prorata* de leur perte ;
- une dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE). Elle compense les régions et les départements de la suppression des allocations compensatrices perçues en 2010 au titre des dispositifs d'allègement de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ces deux impositions étant transférés au « bloc communal » à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle ;
- la dotation unique de compensation spécifique à la taxe professionnelle (DUCSTP). Elle compense des dispositifs de compensation de la taxe professionnelle et de réduction de la fraction des recettes retenues dans la base de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux au titre de l'année 2010 ;
- les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Cette dotation de l'État équivaut, pour chaque département, au montant versé aux collectivités du « bloc communal » défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal. Son montant est figé depuis 2011, mais les départements peuvent modifier sa répartition.

La DCRTP a été réduite entre 2017 et 2023 de 3,1 Md€ à 2,7 Md€ (- 11,5 %), au *prorata* des dépenses du budget principal, afin de compenser partiellement la progression d'autres concours de l'État aux collectivités ; les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (dotation de péréquation) de la DGF ont été exemptées de cet effort financier. Les recettes qui résultent directement de la suppression de la taxe professionnelle représentent néanmoins une part notable des recettes des EPCI (4,7 %), des départements (3,8 %) et des régions (4,4 %) en 2023. La Cour a préconisé de mobiliser plus activement ces dotations historiques¹⁶⁶ qui n'ont plus de lien avec des situations contemporaines afin de faire participer les collectivités au redressement des finances publiques¹⁶⁷.

Par ailleurs, une garantie individuelle de ressources est versée à un fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) par catégorie de collectivité. Les transferts entre collectivités d'une même catégorie interviennent sans la participation de l'État. Les recettes supplémentaires des collectivités bénéficiaires sont écrêtées et redistribuées aux communes perdantes d'une même catégorie. Le montant des contributions est, sauf exception, gelé¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Dites « variables d'ajustement » de la construction des lois de finances annuelles.

¹⁶⁷ Cour des comptes, Rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités des collectivités territoriales et leurs établissements publics, fascicule 2, octobre 2024.

¹⁶⁸ La contribution de certaines communes ayant perdu des bases industrielles est prise en charge par l'État et le FNGIR des régions a été intégré à la fraction de TVA qui compense la suppression de la CVAE.

2 - Une répartition essentiellement homothétique des recettes de TVA qui engendre de nouvelles inégalités

Des recettes de TVA sont affectées aux collectivités afin de compenser dans leurs recettes la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ainsi que de la réaffectation à ce titre aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (47 Md€ en 2023). Sauf exception, la répartition de ces recettes entre les collectivités ne tient pas compte de facteurs démographiques et socio-économiques.

a) Des exceptions très limitées à la compensation homothétique des pertes de recettes

Les recettes de TVA sont réparties de façon homothétique entre les collectivités, à deux exceptions près, de portée limitée (0,4 Md€ au total en 2023).

Il s'agit de la part dynamique de TVA affectée aux intercommunalités dans le cadre du FNAET, soit 147,4 M€ en 2023 (voir *supra*) et du complément forfaitaire de 250 M€ de TVA attribué aux deux tiers des départements en fonction de critères de ressources et de charges (64 en 2023). La dynamique des recettes de TVA propre à ce complément (21,4 M€ en 2022 et 29 M€ en 2023) est affectée à un fonds de sauvegarde des départements qui n'a donné lieu à aucun versement en 2022 et 2023. Son montant a été doublé en 2024 par une contribution de l'État, le portant à 100,8 M€. Quatorze départements en sont bénéficiaires en 2024 ; le ciblage du concours de l'État vers les départements ayant la situation la plus fragile est par conséquent modeste¹⁶⁹. La péréquation propre à la TVA représente 1,4 % des recettes de TVA perçue par les départements en 2023.

b) Des conséquences croissantes à la déconnexion de la répartition des recettes de TVA des évolutions démographiques

Il est possible d'observer les effets concrets de la répartition des recettes de TVA en fonction de données historiques de recettes, indifférentes aux évolutions démographiques, sans même parler d'indicateurs représentatifs des ressources et des charges des collectivités.

La croissance de la population, génératrice de nouveaux besoins, s'accompagnait d'une hausse des bases de la taxe d'habitation sur les résidences principales (« bloc communal ») et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (départements). Le remplacement de ces recettes par la TVA, dont l'évolution est homogène sur l'ensemble du territoire, favorise *a contrario* les collectivités dont la croissance démographique est plus faible, voire négative. Ce phénomène est visible sur la période 2021-2023, notamment pour les EPCI.

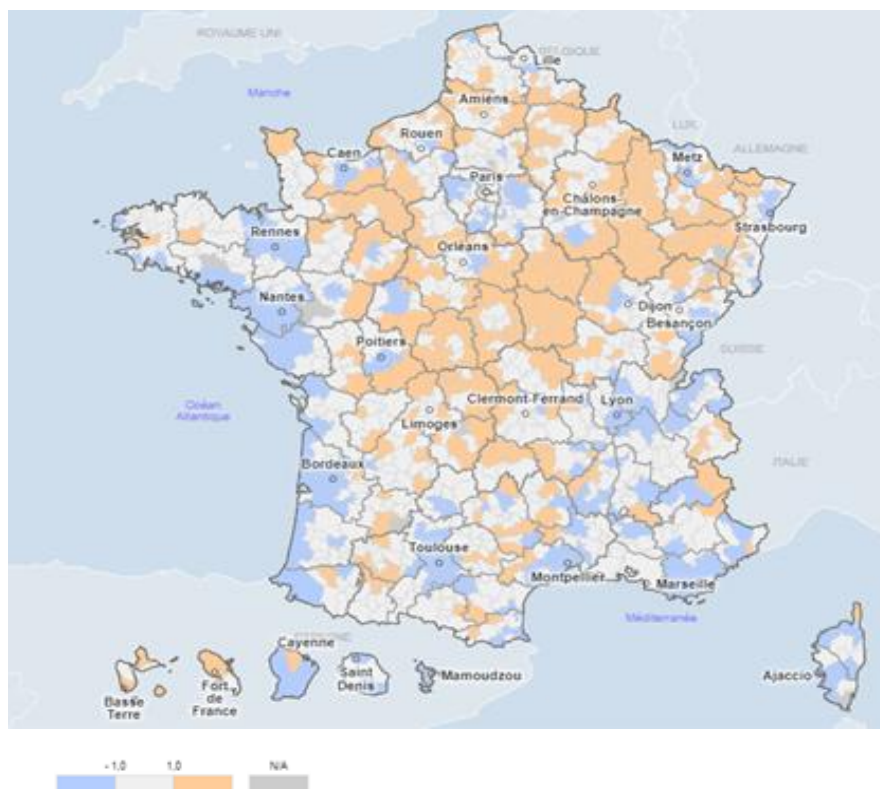
Une ressource de TVA généralement plus favorable que la taxe d'habitation pour les ensembles intercommunaux en déprise démographique

La dynamique de la TVA entre 2021 et 2023 (+ 11,6 %) a permis une hausse moyenne de 11,4 % de la TVA remplaçant la taxe d'habitation sur les résidences principales rapportée au nombre d'habitants par EPCI. La hausse médiane est identique. Les divergences d'évolution démographique créent cependant des disparités importantes entre les EPCI. Pour l'EPCI pour lequel le gain par habitant est le plus faible, la hausse n'est que de 2,5 %. Elle atteint en revanche

¹⁶⁹ Cour des comptes, Rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités des collectivités territoriales et leurs établissements publics, fascicule 1, juillet 2024.

15,3 % dans l'EPCI pour lequel le gain est le plus élevé. Environ un quart des EPCI a bénéficié d'un gain inférieur à un point de pourcentage à la hausse moyenne (soit + 10,4 %). Une proportion équivalente a, à l'opposé, bénéficié d'un gain supérieur à un point de pourcentage (soit + 12,4 %).

Carte n° 2 : différentiels de hausse par habitant de la TVA remplaçant la taxe d'habitation sur les résidences principales dans les EPCI entre 2021 et 2023



Source : Cour des comptes d'après des données de l'Insee et de la DGFIP

Lecture : les EPCI représentés en gris clair sont ceux pour lesquels la hausse de TVA par habitant présente un écart inférieur de plus ou moins un point de pourcentage au gain moyen. Les EPCI en bleu sont ceux pour lesquels la hausse est inférieure de plus d'un point de pourcentage au gain moyen. Les EPCI en orange sont ceux pour lesquels elle dépasse de plus d'un point de pourcentage le gain moyen.

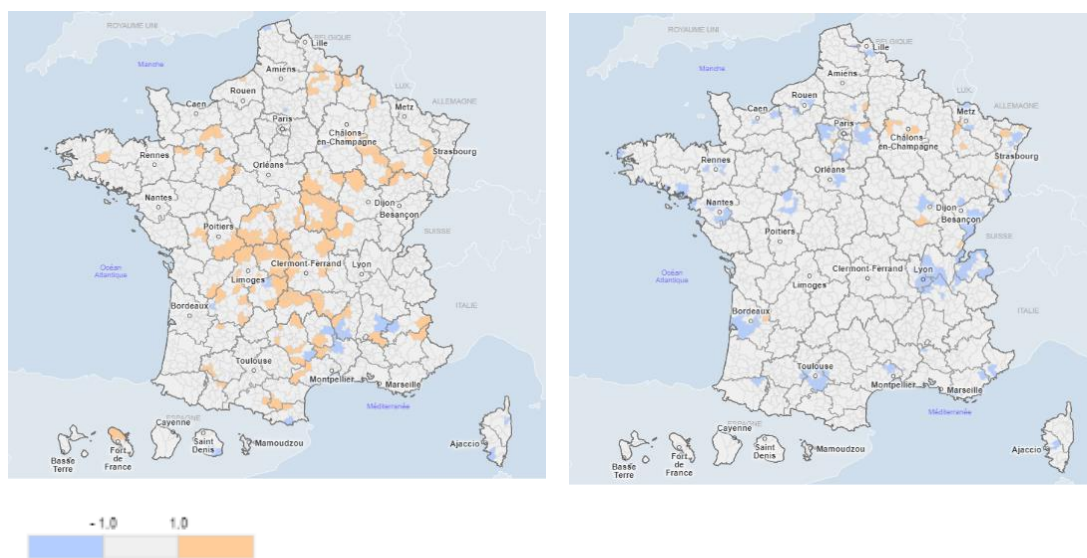
La hausse par habitant dans les EPCI pour lesquels la TVA par habitant a le plus augmenté en pourcentage (soit 9,7 €) est toutefois inférieure de 12,6 % à celle des EPCI pour lesquels le gain est proche du gain moyen (11,1 €) et de 16,4 % de celle des EPCI pour lesquels le gain est plus élevé (11,6 €). Cela s'explique par le fait que le montant moyen de TVA par habitant (96,9 €) présente d'importantes disparités. Ainsi, il s'élève à 88,2 € dans les EPCI pour lesquels la hausse par habitant est supérieure à la moyenne en pourcentage, à 97,3 € pour ceux pour lesquels elle est proche de la moyenne et à 105,1 € pour ceux pour lesquels elle est moins élevée.

Cet écart d'augmentation avantage généralement les ensembles intercommunaux dont la population est la moins favorisée. Parmi les 20 % d'EPCI dont le revenu moyen disponible par habitant est le plus faible¹⁷⁰, près de la moitié bénéficient d'une hausse supérieure d'un point de pourcentage à la hausse moyenne ; pour 8 % d'entre eux, la hausse est cependant inférieure de

¹⁷⁰ L'analyse des EPCI au regard de leur revenu moyen disponible n'intègre pas ceux qui sont situés en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte pour lesquelles la donnée n'est pas disponible.

plus d'un point de pourcentage à la moyenne. Inversement, un peu plus de la moitié des 20 % d'EPCI pour lesquels le revenu moyen disponible est le plus élevé connaissent une moindre hausse de la TVA par habitant ; 7 % enregistrent toutefois une hausse supérieure à la moyenne.

Carte n° 3 : hausse de la TVA par habitant supérieure ou inférieure de plus d'un point à la moyenne des EPCI pour lesquels le revenu moyen disponible par habitant fait partie des 20 % les plus faibles (à gauche) et des 20 % les plus élevés (à droite)



Source : Cour des comptes d'après des données de l'Insee et de la DGFIP

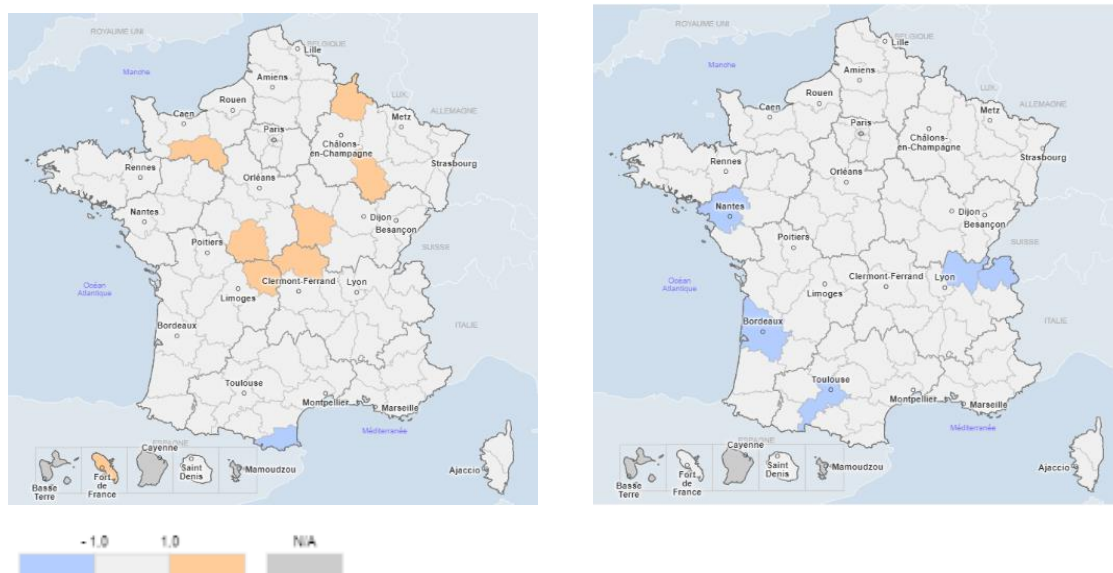
Lecture : les EPCI en bleu sont ceux pour lesquels la hausse de recettes de TVA par habitant est inférieure à plus d'un point de pourcentage au gain moyen. En orange figurent ceux pour lesquels elle est supérieure à plus d'un point de pourcentage.

Des effets pour partie différents pour les départements

La TVA transférée aux départements en remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties évolue dans les mêmes proportions que celle des EPCI au global entre 2021 et 2023 (+ 11,6 %) ; il en va de même de la hausse moyenne et médiane de la TVA par habitant (toutes deux + 11,1 %).

Une forte disparité se manifeste entre la hausse la plus faible, pour Mayotte dont la population augmente de 7,7 % (+ 3,6 %) et la hausse la plus forte, pour la Martinique où le nombre d'habitants diminue de 2 % (+ 13,9 %). Une moindre proportion de départements que d'EPCI, soit 18 %, a bénéficié d'un gain inférieur à un point de pourcentage à la hausse moyenne (soit + 10,1 %) ; 17 % ont bénéficié d'un gain de plus d'un point de pourcentage (soit + 12,1 %).

Carte n° 5 : hausse de la TVA par habitant supérieure et inférieure de plus d'un point à la moyenne des départements pour lesquels le revenu moyen disponible fait partie des 20 % les plus faibles (à gauche) et des 20 % les plus élevés (à droite)



Source : Cour des comptes d'après des données de l'Insee et de la DGFîP

Lecture : les départements en bleu sont ceux pour lesquels la hausse de TVA par habitant est inférieure de plus d'un point de pourcentage au gain moyen. En orange figurent ceux pour lesquels elle est supérieure de plus d'un point de pourcentage.

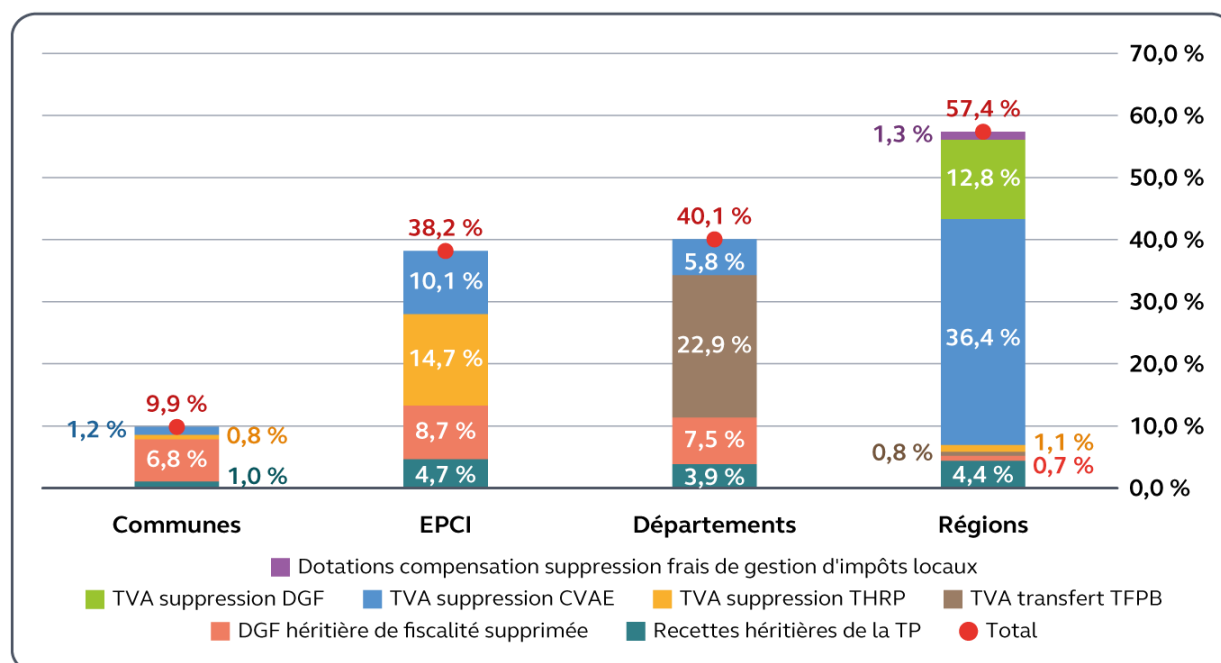
3 - Une répartition des recettes entre collectivités de plus en plus figée en fonction du passé

a) Une part hétérogène mais élevée des recettes des collectivités correspondant à la compensation d'anciens impôts locaux

Compte tenu par ailleurs de recettes de DGF et de dotations compensatrices de la taxe professionnelle, les recettes de TVA attribuées aux collectivités font plus que doubler le montant agrégé des recettes qui compensent d'anciens impôts locaux supprimés. Pour 2023, il atteint 72,1 Md€, contre 31,3 Md€ en 2017. Il représente au total 28,6 % des produits réels de fonctionnement des collectivités en 2023, contre 14,5 % en 2017.

Les recettes qui remplacent des impôts locaux supprimés représentent des parts variables des recettes de fonctionnement des collectivités. Leur importance relative fait miroir aux pouvoirs de décision des collectivités sur les recettes fiscales dont elles bénéficient.

Graphique n° 36 : part des recettes qui remplacent des impôts locaux supprimés dans le total des recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2023



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP et de la DGCL

Les communes sont la catégorie de collectivités pour laquelle la part des recettes qui compensent d'anciens impôts locaux dans le total des recettes de fonctionnement est la plus faible (9,9 %). En effet, la réduction de la DGF entre 2014 et 2017 a entièrement porté sur la dotation forfaitaire qui consolidait les anciennes recettes fiscales locales. En outre, la TVA représente une faible part des recettes des communes (en sont affectataires la Ville de Paris et les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle).

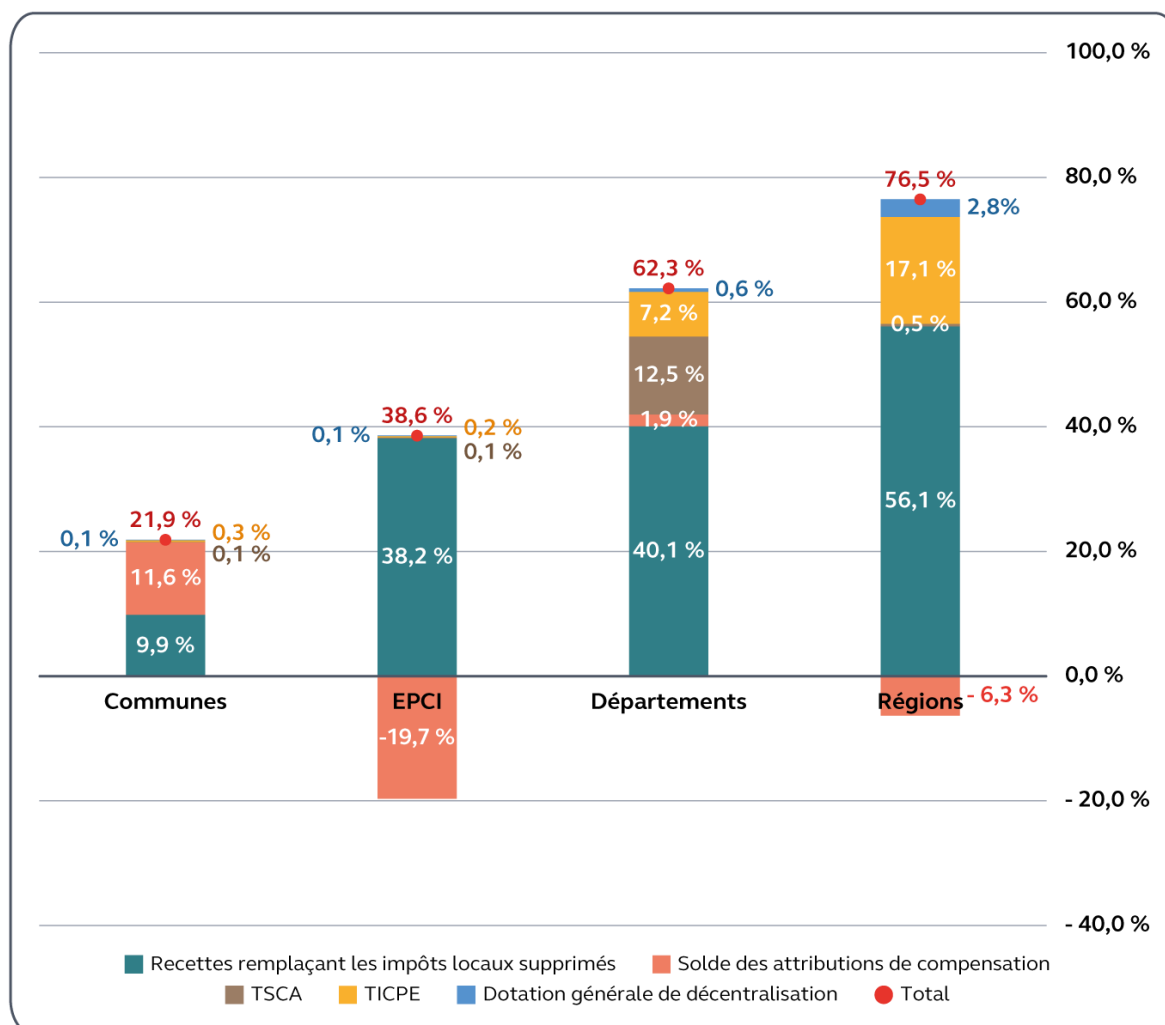
La part des recettes de substitution à la fiscalité locale supprimée atteint en revanche 38,2 % pour les EPCI, 40,1 % pour les départements et 57,1 % pour les régions. À titre principal, ce niveau traduit la compensation par des recettes de TVA des pertes de recettes d'impôts territorialisés liées aux réformes fiscales mises en œuvre entre 2018 et 2023.

Sans même tenir compte de Mayotte (6,4 %), une forte amplitude peut être constatée pour les départements (de 30,2 % des recettes de fonctionnement à La Réunion à 49,6 % dans les Hauts-de-Seine). La part des recettes qui compensent d'anciens impôts locaux est également plus élevée dans l'hexagone (51,8 % en moyenne, et jusqu'à 79,6 % pour l'Île-de-France) que dans les régions ultra-marines (moins de 16 %).

b) Un poids déterminant du passé dans les recettes des collectivités

À cette part élevée de recettes qui compensent des impôts locaux supprimés s'ajoutent d'autres recettes fiscales nationales réparties en fonction de données historiques, et non de données contemporaines qui permettraient d'assurer une évolution territorialisée. Il s'agit des recettes de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) attribuées aux départements afin de compenser des transferts de compétences et des recettes d'accise sur l'énergie (ex-TICPE) affectées aux régions et aux départements dans le même objectif.

Graphique n° 37 : part des recettes dont la répartition est figée en fonction de données du passé dans les recettes réelles de fonctionnement des collectivités en 2023¹⁷²



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP et de la DGCL

Le transfert de compétences de l'État aux collectivités s'est accompagné de recettes définies à partir de droits à compensation financière. Ces droits ont été déterminés sur la base des dépenses engagées par l'État à l'époque du transfert. Une création et une extension de compétences s'accompagnent également de ressources nouvelles¹⁷³. Les transferts intervenus entre 1982 et 2004 ont principalement été financés par des recettes fiscales territorialisées (16,7 Md€ de cartes grises et DMTO¹⁷⁴), une dotation générale de décentralisation pour les départements et régions intégrée à 95 % à leur DGF (6,7 Md€, voir *supra*) et une dotation générale de décentralisation aux communes (130 M€).

¹⁷² Seul le solde positif des attributions de compensation est pris en compte pour calculer la proportion des recettes perçues par les collectivités dont l'évolution n'est pas territorialisée. Deux composantes de la dotation générale de décentralisation ne sont pas figées (concours particulier relatif à l'élaboration des documents d'urbanisme et concours aux bibliothèques) mais n'ont pas été retraités en raison de leur faible montant (112 M€ en 2023).

¹⁷³ Articles L. 1614-1, 1614-1-1 et 1614-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁴ DGCL, Note d'information relative aux modalités financières de compensation des transferts des compétences inscrites dans la loi de finances pour 2024, 2024.

Ces recettes peuvent être gelées ou dynamiques, mais ont pour point commun de ne pas, sauf exception, être réparties entre les collectivités de manière territorialisée en fonction de données contemporaines. Les fractions d'accise sur l'énergie ou de TSCA connaissent ainsi une évolution identique pour toutes les collectivités indépendamment de leur situation individuelle, sans prendre en compte de critères contemporains de répartition. La fraction de l'accise perçue par les régions au titre des transferts de compétences de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales faisait figure d'exception : sa régionalisation en 2006¹⁷⁵ s'est traduite par l'affectation d'un produit calculé sur la base non de consommations nationales, mais de consommations régionales¹⁷⁶ ; les clefs de répartition ont toutefois été gelées en 2020 sur la base des données de consommation de 2019 afin de simplifier le régime de déclaration qui nécessitait d'identifier les ventes finales. La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire ont été forfaitisées en 2009 et sont par conséquent décorréliées de l'évolution des effectifs d'élèves et de la superficie des bâtiments¹⁷⁷.

Si le financement du « bloc communal » comporte peu de recettes héritées de transferts de compétences de l'État, une part importante des flux financiers entre les communes membres d'un groupement à fiscalité professionnelle unique ou de zone et leur EPCI traduit les conséquences financières des transferts de compétence en leur sein¹⁷⁸. Sans qu'il y ait d'obligation en ce sens, le montant de l'attribution de compensation versée par l'EPCI à la commune est en principe égal à celui des impôts professionnels perçus par la commune l'année précédant le transfert de leur produit à l'EPCI, diminué du coût des charges transférées. La Cour a constaté que les montants effectifs pouvaient être éloignés de ceux évalués, au bénéfice des communes. Le rapport d'information sur les attributions de compensation et les charges transférées devant être produit tous les cinq ans par les présidents des EPCI à fiscalité professionnelle unique l'est rarement.

Les recettes de fonctionnement du « bloc communal » sont donc, pour une part non négligeable, rigidifiées par les attributions de compensation qui concernent principalement les EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU). En 2023, ces derniers ont reversé aux communes l'équivalent de 18,8 % de leurs recettes réelles de fonctionnement neutralisées des attributions de compensation. Ils perçoivent des attributions de compensation dans une moindre proportion (1,1 %¹⁷⁹). La valeur médiane des versements d'attributions de compensation nets s'élève à 12,8 % des recettes réelles de fonctionnement des EPCI à FPU neutralisées des attributions de compensation, avec une tendance baissière. Inversement, la perception d'attributions de compensation représente 14 % des recettes réelles de fonctionnement des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique après neutralisation des attributions de compensation, et 12,4 % sans neutralisation, avec une valeur médiane comparable de 3,2 %. Les versements d'attributions de compensation représentent une part marginale des recettes réelles de fonctionnement neutralisées (0,8 %).

¹⁷⁵ Loi de finances pour 2005. Les autres fractions, dont le montants est moins conséquent, ne sont pas régionalisées.

¹⁷⁶ Les régions bénéficient à ce titre de taux différenciés de TICPE. L'État ajuste son propre tarif pour assurer la neutralité pour le consommateur, hors majorations de la « part Grenelle ».

¹⁷⁷ Cour des comptes, « *La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements* » in Rapport public annuel, mars 2023.

¹⁷⁸ Ils concernent principalement la section de fonctionnement. En 2023, les attributions de compensation au sein du « bloc communal » représentent 11,6 Md€ de versements et 729,5 M€ de perception pour les EPCI, contre respectivement 17,7 M€ et 64,8 M€ en section d'investissement.

¹⁷⁹ 1,1 % des recettes réelles de fonctionnement neutralisées des versements et perceptions d'attributions de compensation.

La Cour a recommandé de rendre plus efficaces les révisions dites « libres » des attributions de compensation qui sont peu utilisées¹⁸⁰.

Des attributions de compensation sont également versées par les régions aux départements à la suite du transfert de plusieurs compétences prévues par la loi (organisation des services réguliers non urbains de voyageurs, des services spécifiques scolaires, des gares routières et de la planification des déchets¹⁸¹), de même qu'entre départements et métropoles. L'enjeu financier est cependant plus limité (1,9 Md€).

4 - Un problème de soutenabilité lié à la répartition figée des recettes qui affecte les collectivités, mais aussi l'État

La Cour a souligné¹⁸² que les répartitions figées des recettes d'impôts nationaux en fonction de situations historiques ignorent le nombre et les caractéristiques sociologiques des habitants, principaux déterminants des dépenses.

Selon l'Insee, le nombre de ménages va continuer à croître plus fortement que la moyenne nationale dans les départements dont la croissance démographique est aujourd'hui la plus forte (façade Atlantique, Sud-Ouest, Corse, Guyane et Mayotte) ; leur dynamisme s'essoufferait toutefois à partir de 2030. Inversement, les départements de la diagonale des faibles densités allant du Béarn en Lorraine, ceux de la façade de la Manche, Paris, la Guadeloupe et la Martinique verraient leur population baisser, se stabiliser ou augmenter faiblement. Au total, près de la moitié des départements perdraient des habitants entre 2018 et 2050, soit deux fois plus qu'entre 2008 et 2018¹⁸³.

La déconnexion entre la répartition entre les collectivités des transferts financiers de l'État à ces dernières et celle de la population va entraîner une inadéquation croissante des recettes des collectivités avec les besoins de financement objectivés par le niveau et la composition de leur population et, ce faisant, accentuer des situations inéquitables. Si, sur la période 2021 - 2023, l'écart d'évolution a été globalement en faveur de territoires dont les revenus moyens disponibles sont plus faibles, tous les territoires les plus fragiles n'en ont pas bénéficié, ce qui a en revanche été le cas de certains territoires pourtant favorisés. De plus, la redistribution de ressources opérée par des compensations homothétiques de pertes de recettes ou d'anciennes dépenses de l'État ne fait l'objet d'aucun objectif préalablement défini, ni d'évaluation de ses impacts.

La différenciation insuffisante de l'évolution des recettes des collectivités en fonction de critères objectifs de besoins fait peser un risque financier sur l'État. Les dispositifs qu'il met en place en faveur de collectivités en difficulté en témoignent.

Ainsi, la hausse exceptionnelle de 10 % du montant du RSA entre 2013 et 2017 s'est accompagnée de la mise en place d'outils de compensation permettant de différencier plus fortement les ressources des départements en fonction de leurs besoins (relèvement du taux de DMTO, création du fonds de solidarité départemental, institution du dispositif de compensation péréquée). L'écart d'évolution entre les transferts de recettes et les charges a cependant favorisé des demandes de recentralisation du financement du RSA par une partie des départements (la

¹⁸⁰ Cour des comptes, Rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités des collectivités territoriales et leurs établissements publics, fascicule 2, octobre 2022.

¹⁸¹ Transferts prévus par les lois du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM » et du 7 août 2015 dite « NOTRe ».

¹⁸² Cour des comptes, « *Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : des objectifs et des instruments à redéfinir* », Note thématique, juillet 2023.

¹⁸³ De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050, Insee Focus n° 317, janvier 2024.

Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales en 2022, l'Ariège en 2023), compensée par des réductions de recettes qui leur sont attribuées.

Une autre illustration des difficultés suscitées par le gel des clés de répartition de recettes fiscales entre les collectivités concerne la fraction « taxe spéciale sur les conventions d'assurance – services départementaux d'incendie et de secours ». En l'espèce, il ne s'agit pas de la compensation d'un transfert de compétence, mais du remplacement en 2005 d'une fraction de DGF afin de garantir aux départements une recette plus dynamique¹⁸⁴. La fraction de chaque collectivité a été arrêtée en fonction du rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur enregistrés sur le territoire de chaque département et le nombre total de véhicules terrestres à moteur enregistrés sur le territoire national au 31 décembre 2003. La TSCA représente selon les départements une part variable du financement des SDIS (102 % en Ardennes mais 21 % en Seine-et-Marne)¹⁸⁵.

La Cour réitère donc sa recommandation de répartir en fonction de critères démographiques et socio-économiques, appréciés d'après des données contemporaines, la dynamique des recettes des impôts nationaux affectés aux collectivités, afin notamment de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et la réaffectation aux communes de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements.

S'agissant des régions, le fait que la fraction de TVA qui leur est attribuée afin de compenser la suppression de la CVAE intègre d'anciens concours péréquateurs ou d'équilibre¹⁸⁶ n'affaiblit pas l'objectif d'une répartition qui serait entièrement fondée sur des données contemporaines de ressources et de charges. En effet, ces anciens concours, dont le montant a été gelé au moment de leur intégration à la fraction de TVA, représentent une part réduite de cette dernière (8 % en 2023). S'ils atténuent les disparités entre les régions, c'est en fonction de données du passé, qui s'écartent de plus en plus des situations contemporaines des régions.

Remplacer des clés de répartition figées des transferts de l'Etat, destinées avant tout à consolider des recettes, en faveur de clés évolutives, fondées sur des critères et des données contemporains de ressources et de charges par habitant, afin de mieux accompagner les besoins des collectivités, entraînerait des transferts de charges entre ces dernières. Afin d'être acceptables par les collectivités, ces transferts devraient donner lieu au préalable à des simulations précises et être réalisés de manière progressive dans le temps.

¹⁸⁴ Article 53 de la loi de finances pour 2005. Il s'agit toutefois d'une dotation libre d'emploi.

¹⁸⁵ Rapport sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours : réalisations, défis, perspectives, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale de la justice.

¹⁸⁶ Attributions et prélèvements de l'ancien fonds de péréquation des régions (FPPR) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Entre 2018 et 2023, trois réformes de grande ampleur des impôts locaux ont été mises en œuvre : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la suppression des trois-quarts du montant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dont le solde a été réaffecté à l'État en 2023 et la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

Ces réformes ont répondu à des objectifs extérieurs à la situation des collectivités locales : accroître le revenu disponible des ménages et améliorer la compétitivité des entreprises, notamment industrielles, en réduisant les impôts pesant sur la production.

Ces objectifs ont été atteints. Cependant, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu des effets anti-redistributifs en faveur des ménages aisés et son incidence sur la consommation des ménages est incertaine. Après un probable effet conjoncturel favorable en 2021, au sortir de la crise sanitaire, les incidences de la baisse des impôts locaux sur la production restent difficiles à apprécier, faute d'un recul suffisant.

Ces résultats ont été obtenus au prix d'un coût considérable pour les finances publiques. Selon l'estimation de la Cour, l'État a supporté en 2023 38,5 Md€ de pertes de recettes au titre de la compensation aux collectivités de leurs pertes de recettes fiscales imputables aux réformes, ainsi que de la compensation aux entreprises audiovisuelles publiques de la suppression de la redevance audiovisuelle, qui était recouvrée en même temps que la taxe d'habitation. Toutes choses égales par ailleurs, les pertes de recettes subies par l'État ont été à l'origine d'un quart du montant du déficit des administrations publiques en 2023 et de la moitié de la dégradation de celui-ci entre 2017 et 2023.

Malgré une compensation plutôt favorable par l'État, par l'affectation de recettes de TVA, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et celle, inachevée, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ont des conséquences défavorables pour les collectivités.

En premier lieu, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales réduit le périmètre des impôts sur lesquels les communes et les intercommunalités exercent un pouvoir de taux et entraîne de facto la quasi-disparition de celui des départements, dont les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties ont été réaffectées aux communes afin de compenser à celles-ci la suppression de la taxe d'habitation.

Les communes et les intercommunalités continuent cependant à exercer activement leurs pouvoirs fiscaux, notamment en relevant le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette imposition a d'ailleurs remplacé la taxe d'habitation en tant que pivot de l'encadrement du niveau et de l'évolution des taux des impôts sur les ménages et les entreprises qui ont une assiette foncière. Au cours de la période 2017-2023 examinée par la Cour, les hausses de taux d'imposition sont à l'origine d'une part importante de la progression des recettes des impôts fonciers, à côté des revalorisations annuelles et de l'augmentation en volume des bases d'imposition. Elles viennent réduire les gains procurés aux ménages et aux entreprises par les réformes fiscales nationales.

En deuxième lieu, le lien que crée l'impôt entre les ménages et les entreprises qui les acquittent et les collectivités qui leur procurent des services est distendu, voire rompu dans certains cas. Ainsi, les entreprises ne contribuent plus au financement des régions et des départements, malgré les externalités positives qu'elles retirent de l'exercice par ces collectivités

de leurs compétences dans le domaine des transports et, s'agissant des régions, celui de l'économie. À condition de ne pas avoir été exonérés de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour des motifs sociaux, les ménages locataires de leur logement ne contribuent plus par l'impôt à la couverture des charges des communes et des intercommunalités, alors qu'ils continuent à bénéficier de leurs services publics. Toutefois, dans une part prépondérante des communes, qui exclut notamment les plus grandes d'entre elles, les propriétaires de leur logement constituent la plus grande partie des ménages ; la taxe foncière maintient alors un lien contributif étroit de la plupart des habitants avec la commune où ils résident.

En outre, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les communes bénéficient de moindres retombées fiscales au titre de la construction de nouveaux logements, ce qui pourrait affecter l'attribution de nouvelles autorisations ou financements à des opérations immobilières.

Enfin, la répartition de la dynamique positive des recettes de TVA affectées aux intercommunalités en remplacement de la cotisation sur la valeur ajoutée en fonction de données relatives aux immobilisations et aux effectifs des entreprises pourrait être insuffisamment incitative au développement économique, ne serait-ce qu'en raison de son montant réduit.

Si les impôts fonciers demeurent le socle de l'autonomie financière des entités du « bloc communal », leurs bases sont affectées par une obsolescence plus ou moins prononcée. S'agissant des locaux industriels, cette obsolescence est consubstantielle à la taxation de la valeur brute des immobilisations, qui ignore les amortissements ; afin de surmonter cette difficulté, le législateur a réduit forfaitairement de moitié la valeur brute des immobilisations en 2021. Pour les locaux professionnels, l'obsolescence des bases peut être évitée, à condition d'intégrer sans plus attendre à celles-ci les résultats de la révision sexennale, qui prend pour référence des données du marché immobilier déjà anciennes (2021), et d'accepter à cette occasion d'inévitables transferts de charges entre les entreprises et entre les communes. En ce qui concerne les locaux d'habitation, leurs règles d'évaluation, qui reposent sur les loyers constatés en 1970, sont totalement obsolètes. Après avoir été reportée à de multiples reprises, leur révision serait engagée en 2026, selon une méthode analogue à celle suivie pour les locaux professionnels, et ses résultats intégrés aux bases d'imposition en 2029.

Il importe que la révision sexennale des locaux professionnels soit menée à son terme et que la révision des locaux d'habitation soit enfin engagée afin d'assurer une plus grande égalité de traitement des contribuables et permettre aux collectivités d'exercer leurs pouvoirs fiscaux sur la base de références économiques pertinentes.

Par ailleurs, les recettes de TVA affectées aux collectivités afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sont, sauf rare exception, réparties de manière homothétique aux pertes de recettes des collectivités. Cette répartition consolide ainsi des inégalités anciennes. En raison notamment des évolutions divergentes de la démographie des collectivités, elle va en créer de nouvelles. Il importe par conséquent que l'ensemble des recettes transférées par l'État aux collectivités afin de compenser la suppression d'anciens impôts locaux prennent dûment en compte la démographie et le niveau relatif de richesse des collectivités. Cette exigence ne vise pas seulement les recettes de TVA, mais aussi les dotations forfaitaires et de compensation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui consolident les recettes d'un ancien impôt local (taxe locale sur les ventes) et d'anciens allègements de la taxe professionnelle. Compte tenu de leurs incidences sur la situation individuelle des collectivités, les évolutions à apporter aux clés de répartition des ressources de TVA et de DGF entre collectivités devraient faire l'objet au préalable de simulations précises et leur mise en œuvre être étalée dans le temps.

Enfin, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises n'a pas été menée à son terme. Ainsi, cette imposition a été retirée des recettes des collectivités et son solde réaffecté à l'État en 2023. Depuis lors, sa suppression définitive a été repoussée à 2024, puis à 2027 dans la loi de finances pour 2024 et à 2030 dans le projet de loi de finances pour 2025 qui avait été déposé à l'Assemblée nationale en octobre 2024. Si la CVAE devait finalement être maintenue, il conviendrait d'ouvrir une réflexion d'une part sur les évolutions à apporter à cet impôt afin de le rendre plus neutre pour les entreprises et, d'autre part, sur l'entité publique à laquelle il est souhaitable de l'affecter : l'État, comme c'est le cas aujourd'hui, ou les régions afin de restaurer un lien contributif des entreprises tenant compte de leur compétence économique. Dans cette dernière éventualité, il conviendrait d'assurer la neutralité financière d'une réaffectation aux régions, en réduisant à due concurrence les recettes fiscales qui leur sont affectées (TVA ou bien accise sur les produits énergétiques, ce qui permettrait d'engager le retour vers l'État des « recettes brunes » dont la transition écologique va entraîner la disparition à moyen terme).

La taxe d'habitation sur les résidences principales a, elle, été intégralement supprimée en 2023. Toutefois, l'insatisfaction exprimée par les communes devant les conséquences de sa suppression conduit à replacer régulièrement dans le débat public la création d'un impôt sur la résidence principale afin de la remplacer.

La Cour estime qu'il ne lui appartient pas d'émettre de préconisation sur ce point qui relève d'un choix politique. Si un impôt résidentiel sur les ménages était créé, il conviendrait toutefois de veiller à ce qu'il ne reproduise pas tout ou partie des travers de la taxe d'habitation. Ainsi, il ne devrait pas avoir pour assiette des valeurs locatives cadastrales obsolètes, ni constituer un coût pour l'État, à travers la prise en charge d'exonérations et de dégrèvements. Par ailleurs, la question de la restitution à l'État de la compensation accordée aux communes du fait de la suppression de cet impôt devrait être posée.

S'agissant des recettes fiscales et de leurs affectations en vigueur, la Cour préconise les quatre recommandations suivantes aux ministres chargés de l'économie, des comptes publics et des collectivités territoriales :

- 1. intégrer à court terme aux bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties les résultats de la révision sexennale de la valeur des locaux professionnels ;*
- 2. engager sans attendre la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ;*
- 3. répartir les ressources de TVA transférées par l'État aux collectivités en compensation de la suppression d'impôts locaux en fonction de la richesse relative par habitant des collectivités, appréciée au regard d'un petit nombre de critères de ressources et de charges ;*
- 4. répartir entièrement la dotation globale de fonctionnement en fonction de données contemporaines de population, de ressources et de charges des collectivités.*

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
ANAH.....	Agence nationale de l'habitat
CAE	Conseil d'analyse économique
CAP.....	Contribution à l'audiovisuel public
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CICE	Crédit d'impôt compétitivité emploi
CP	Crédits de paiement
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CSG.....	Contribution sociale généralisée
CTU	Collectivités territoriales uniques
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
DCRTP.....	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DOM	Départements d'outre-mer
DROM	Départements et régions d'outre-mer
DSN	Déclaration sociale nominative
DTCE	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations
EBE.....	Excédent brut d'exploitation
EPCI.....	Établissements publics de coopération intercommunale
FBCF.....	Formation brute de capital fixe
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNAET.....	Fonds national de l'attractivité économique des territoires
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPRR.....	Fonds de péréquation des ressources des régions
FSR	Fonds de solidarité régional
GEMAPI.....	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
IFER.....	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
PIB	Produit intérieur brut
RSA.....	Revenu de solidarité active

SDIS..... Service départemental d'incendie et de secours
TASCOM..... Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF..... Taxes foncières
TFNB Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP Taxe générale sur les activités polluantes
TH Taxe d'habitation
THLV Taxe d'habitation sur les logements vacants
THRP Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TICFE Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
TICPE Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TLV Taxe sur les logements vacants
TSCA Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA Taxe sur la valeur ajoutée
VA..... Valeur ajoutée
ZAN Zéro artificialisation nette des sols

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des comptes	150
Annexe n° 2 : éléments historiques sur la fiscalité locale	153
Annexe n° 3 : le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	157
Annexe n° 4 : la pérennisation de la contribution sociale de solidarité des sociétés	159
Annexe n° 5 : le calcul des bases d'imposition des locaux industriels assujettis à la taxe foncière et à la cotisation foncière des entreprises	160
Annexe n° 6 : approfondissements sur le coefficient correcteur	162
Annexe n° 7 : la suppression de la redevance audiovisuelle	165
Annexe n° 8 : la répartition des bases brutes par habitant à l'échelle des EPCI des impôts directs locaux en 2023	167
Annexe n° 9 : les hausses de tarifs de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles	171
Annexe n° 10 : parts respectives des résidences principales occupées par un propriétaire et par un locataire dans les communes de plus de 40 000 habitants	172
Annexe n° 11 : la concertation locale autour de la détermination des valeurs locatives cadastrales : un dispositif complexe à bout de souffle	177

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des comptes

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 082

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 22 septembre 2023

Monsieur le Premier président,

À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les trois premiers sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes portent sur :

- les certificats d'économie d'énergie ;
- les droits de succession ;
- l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et l'évolution de la (dé)territorialisation de l'impôt.

Des échanges en vue d'arrêter les deux derniers sujets qui pourraient également faire l'objet d'une enquête à la demande de la commission des finances s'avèrent encore nécessaires, mais il m'a semblé souhaitable de vous faire part sans plus attendre des trois premières demandes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Éric COQUEREL

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes



Le - 9 FEV. 2024

Le Premier président

Ch- Monsieur le Président,

Par lettre du 22 septembre 2023, vous avez sollicité la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, afin qu'elle effectue une enquête sur « l'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et l'évolution de la (dé)territorialisation de l'impôt ».

Le rapport sera préparé par la formation inter-juridictions « Finances publiques locales » de la Cour dont le président est M. Christian Charpy. L'enquête a été confiée à M. Jean-Pierre Viola, conseiller maître et à Mme Dorine Derouault-Landriau et M. Benoît Lion, conseillers référendaires en service extraordinaire, avec le concours de Mme Sylvie Le Teuff-Leffrère, vérificatrice. Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître, assurera le contre-rapport.

La réunion tenue le mardi 24 janvier 2024 avec M. Michel Sala, député, désigné par votre commission pour assurer le suivi de l'enquête, a permis de préciser le périmètre et le calendrier des travaux.

Au cours des XV^{ème} et XVI^{ème} législatures, la fiscalité locale a été transformée par trois réformes de grande portée : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la réduction de moitié des bases des locaux industriels assujettis à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ces deux dernières réformes entrant dans le cadre de la réforme des impôts de production.

Les pertes de recettes liées à ces réformes ont été compensées par l'État par l'affectation aux collectivités territoriales et à leurs groupements de recettes de TVA (au titre de la suppression de la THRP et de la CVAE) et d'un nouveau prélèvement sur ses recettes (au titre des bases des locaux industriels). Une autre fraction de TVA a par ailleurs été affectée aux régions en compensation de la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ces affectations de TVA viennent s'ajouter à celles d'autres fractions d'impôts nationaux (taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques et taxe spéciale sur les conventions d'assurance) qui compensent des transferts de compétences de l'État aux collectivités.

La suppression de la THRP a de surcroît conduit à l'attribution aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties jusque-là affectée aux départements.

Monsieur Éric COQUEREL
Président de la commission des finances
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 Paris Cedex 07 SP

1/2

L'enquête comportera trois volets : la situation de la fiscalité locale supportée par les ménages et par les entreprises avant les réformes précitées ; les effets de ces réformes sur les quatre parties prenantes de la fiscalité locale – les ménages, les entreprises, les collectivités territoriales et l'État ; le degré de territorialisation des ressources fiscales affectées aux collectivités et les marges d'autonomie fiscale de ces dernières à la suite des réformes.

Pour ce troisième volet, l'enquête examinera les marges d'autonomie fiscale des collectivités (création de nouveaux impôts, attribution ou retraits d'exonérations, hausses de taux ou de tarifs et majorations d'impôts) avant et depuis les réformes précitées, leur utilisation par les collectivités suivant cette double temporalité et les conséquences de cette utilisation pour les ménages et les entreprises.

Dans l'ensemble de ses volets, l'enquête documentera les différences de situation entre les catégories d'entités locales (communes, intercommunalités, départements et régions), mais aussi les disparités internes à ces catégories, en fonction des caractéristiques démographiques et socio-économiques des entités qu'elles abritent. S'agissant des ménages, elle s'attachera de même à retracer les disparités liées au niveau de leur revenu et à leur lieu de résidence. Dans le même esprit, l'examen des effets des réformes sur les entreprises prendra en compte la nature et la localisation de leur activité.

L'enquête donnera lieu à une série de questionnaires et d'entretiens notamment auprès des administrations et organismes suivants : direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor, direction générale des entreprises, direction du budget, Insee, observatoire des finances et de la gestion locale et conseil des prélèvements obligatoires (institution associée à la Cour). Des échanges interviendront par ailleurs avec les principales associations d'élus (association des maires de France et des présidents d'intercommunalités, Intercommunalités de France, Départements de France et Régions de France) et associations représentant les entreprises (mouvement des entreprises de France et confédération des petites et moyennes entreprises).

Un point d'étape sera fait avec M. Michel Sala et les administrateurs de la commission des finances en septembre 2024. La Cour devrait être en mesure de vous remettre son rapport en novembre 2024.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Précédent,

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Annexe n° 2 : éléments historiques sur la fiscalité locale

Une longue histoire

Les premiers jalons de la fiscalité locale sont posés pendant la Révolution française. Deux premiers impôts d'État sont instaurés en 1790 avec pour objectif l'égalité participation des citoyens aux charges publiques à proportion de leurs facultés contributives. La contribution foncière procure l'essentiel des recettes fiscales ; la contribution mobilière sur les loyers la complète. L'insuffisance des rentrées fiscales conduit à la mise en place de deux nouveaux impôts : la contribution des patentes, assise sur l'activité commerciale et industrielle, ainsi qu'une contribution sur les portes et fenêtres entre 1790 et 1926.

Cette architecture globale autour des « quatre vieilles » restera globalement inchangée au cours du XIXe siècle. Elle comprend deux contributions foncières sur les propriétés bâties et les propriétés non-bâties (subdivision intervenue en 1890), la contribution mobilière et la contribution sur les patentes. Ces impôts sont majoritairement perçus par l'État. Les collectivités locales (communes et départements) reçoivent le produit des « centimes additionnels » qu'elles peuvent voter sur chacun d'entre eux.

Entre 1891 et 1917, ces impôts par répartition (vote d'un produit national réparti par collectivité) sont transformés en des impôts de quotité (vote de taux appliqué à une base locale). Ce changement de méthode de calcul fait ressortir les disparités entre territoires. Il entraîne également de fortes hausses de taux pour certains contribuables qui sont neutralisées par la mise en place de mécanismes de péréquation.

Cette fiscalité apparaît inadaptée à l'industrialisation en l'absence de prise en compte des revenus des ménages et de l'industrie dont le poids est croissant. Une importante modernisation de la fiscalité est alors opérée. L'impôt sur le revenu est mis en place au profit de l'État en 1917. L'intégralité du produit des contributions sur les patentes et mobilière est concomitamment attribué aux collectivités locales, puis en 1948 le produit des deux contributions foncières. Les collectivités locales se voient ainsi attribuer la fiscalité la moins dynamique.

La fiscalité perd progressivement sa cohérence et sa lisibilité sous un triple effet. Tout d'abord, les produits des collectivités sont calculés à partir de « principaux fictifs », qui correspondent aux montants gelés calculés lors du transfert des taxes aux collectivités à partir du produit potentiel que l'État aurait perçu. D'autre part, des mécanismes complexes de péréquation sont prévus pour neutraliser les transferts de richesse entre collectivités. Enfin, le gel des bases à leur valeur de 1914 ou 1917 entraîne une déconnexion croissante avec leur valeur réelle, celles-ci n'évoluant qu'en fonction des modifications physiques.

Des propositions de réforme se multiplient dès les années 30. Elles débouchent sur une ordonnance de 1959¹⁸⁷ prévoyant une modernisation des bases d'imposition autour d'une valeur locative unique, leur actualisation aux valeurs économiques réelles et la suppression des « principaux fictifs » par le vote direct des taux par les collectivités.

L'application de l'ordonnance de 1959 est différée pendant plus de 10 ans face à l'ampleur des travaux à mener.

¹⁸⁷ Ordonnance n°59-108 du 7 janvier 1959 portant réformes des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes.

Trois lois successives procèdent finalement à une refonte d'ampleur entre 1973 et 1975 :

- La substitution des taxes aux contributions foncières et d'habitation, la révision des valeurs locatives sur celles constatées au titre de l'année 1970, la création d'un abattement pour charges de famille et le principe de révisions périodiques¹⁸⁸ ;
- Les modalités des révisions périodiques : révision générale sexennale des bases et indexation par coefficient tous les deux ans¹⁸⁹ ;
- Le remplacement de la contribution sur les patentes par la taxe professionnelle assise sur la valeur locative¹⁹⁰ et une fraction de la masse salariale¹⁹¹. Une solidarité entre communes est organisée à travers des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) gérés par les conseils généraux.

La modernisation inachevée de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle résulte d'une modernisation de la fiscalité de 1975¹⁹² qui vise d'une part à mieux prendre en compte les transformations de l'activité économique et d'autre part à pallier aux rigidités et disparités de taux de l'ancienne contribution sur les patentes. Cette dernière se divisait en effet entre un droit fixe déterminé par profession et par commune, et un droit proportionnel selon la valeur locative des locaux servant à l'exercice de cette profession. Les patentables sont répartis à partir de 1844¹⁹³ entre trois tableaux comprenant chacun huit classes selon l'importance de l'activité.

La substitution par la taxe professionnelle doit enfin permettre un transfert de la charge fiscale des artisans et des commerçants vers les entreprises industrielles et de transport.

Elle présente rapidement ses propres défaillances.

Pour les entreprises, le taux d'imposition varie considérablement entre les secteurs d'activités, au détriment des secteurs où le poids de la main-d'œuvre dans la valeur ajoutée est important. La pression fiscale s'avère également très hétérogène au sein d'un même secteur d'activité. Enfin, le déport de charge fiscale des petits contribuables vers les entreprises industrielles et de transport se traduit par des hausses conséquentes de la fiscalité pour ces dernières.

La loi du 10 janvier 1980 vise à limiter ces disparités par un plafonnement de la contribution à 8 % de la valeur ajoutée. Elle prévoyait aussi l'alignement, qui ne fut pas appliquée, de la base d'imposition sur la valeur ajoutée des entreprises¹⁹⁴. Elle instaure en outre le vote direct du taux d'imposition par les collectivités locales. Il est encadré par des règles de liaison avec les autres impôts locaux et un plafonnement de l'augmentation annuelle du taux. Un mécanisme de révision de la base est mis en place.

¹⁸⁸ Loi n°73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale.

¹⁸⁹ Loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 GIM.

¹⁹⁰ Il s'agit, pour les immobilisations corporelles autres, du prix de revient.

¹⁹¹ Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

¹⁹² Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

¹⁹³ Loi du 25 avril 1844 sur les patentes.

¹⁹⁴ L'assiette de la taxe professionnelle est assise lors de sa création sur la valeur locative cadastrale des locaux passibles de taxe foncière, la valeur locative des équipements et biens mobiliers, les recettes des professions libérales employant moins de cinq salariés et les salaires.

Par la suite, les mécanismes de limitation de la charge fiscale pour les entreprises ont été renforcés jusqu'à représenter 45 % du produit perçu par les collectivités territoriales¹⁹⁵.

En contrepartie, est instaurée à partir de 1996 un cotisation plancher à 0,35 % de la valeur ajoutée.

La taxe professionnelle demeure néanmoins critiquée pour les distorsions qu'elles suscitait entre les modes de production. Les secteurs à forte intensité capitalistique (industrie, énergie et transports) supportent 66 % de la charge fiscale alors qu'ils représentent moins de 35 % du bénéfice fiscal total¹⁹⁶. La taxe professionnelle renchérit le coût des investissements (+ 16 % sur un amortissement de 10 ans¹⁹⁷). Les taux réels d'imposition sont très hétérogènes, allant de 12,6 % en moyenne en Basse-Normandie contre 21,6 % dans le Languedoc-Roussillon. Au sein d'un même bassin d'activité, l'écart moyen du taux marginal d'imposition entre deux communes limitrophes s'élève à trois points de pourcentage¹⁹⁸.

En revanche, la taxe professionnelle est une ressource extrêmement dynamique pour les collectivités : son rendement est multiplié par près de trois entre 1986 et 2010. Avant les réformes des années 2000, son taux de croissance annuel moyen (en euros constants), soit 5,5 %, est largement supérieur à la croissance du PIB (1,9 %), cette croissance étant portée pour 85 % par l'augmentation des bases fiscales. En 2009, la taxe professionnelle (31,4 Md€) représentait le principal impôt des collectivités, soit 27 % des recettes fiscales et 46 % de la fiscalité directe locale¹⁹⁹.

Son dynamisme a particulièrement nourri la montée en puissance de l'intercommunalité. La mise en place de la taxe professionnelle unique²⁰⁰ permet aux groupements à fiscalité propre de recevoir l'intégralité du produit en substitution des communes membres. La taxe professionnelle constitue 70 % de leurs recettes fiscales en 2010.

A contrario, la taxe professionnelle pèse un poids croissant dans les finances de l'État qui en est devenu, à travers les différentes compensations, le principal contributeur (pour 60 %).

La loi de finances initiale pour 2010 a finalement remplacé la taxe professionnelle par la contribution économique des entreprises.

¹⁹⁵ Les principaux mécanismes sont les suivants : plafonnement par rapport à la valeur ajoutée à partir de 1980, abaissé en 1985 puis à nouveau en 1999 ; réduction de la part salaire en 1982 puis suppression sur cinq ans à partir de 1999 ; abattement général de base de 16 % en 1986 ; suppression du coefficient déflateur en 1991 ; réduction pour l'embauche et l'investissement (REI) entre 1988 et 2000 ; dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) en 2005 ; « ticket modérateur » prévoyant la prise en charge par les collectivités locales de la part de cotisation dépassant 3,5 % de la valeur ajoutée en 2006.

¹⁹⁶ Banque de France 2021, La taxe professionnelle.

¹⁹⁷ Rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle, dit « Commission Fouquet », 2004.

¹⁹⁸ Banque de France 2021, La taxe professionnelle.

¹⁹⁹ La Banque postale, « *Regards sur la fiscalité locale. 1986-2018* ».

²⁰⁰ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Les difficultés de modernisation des impôts fonciers locaux

Les impôts fonciers sont calculés à partir des valeurs locatives cadastrales (VLC) des biens imposables, qui représentent le loyer annuel théorique de la propriété. Les VLC ont été évaluées²⁰¹ en 1961 pour les propriétés non-bâties et en 1970 pour les propriétés bâties (1975 dans les départements d'outre-mer). En 1980, une actualisation par département a été réalisée pour les taxes foncières et d'habitation.

Les VLC évoluent annuellement selon deux facteurs : une évolution physique (nombre de propriétés, rénovation, agrandissement ou changement de classification) et un coefficient de revalorisation forfaitaire national fixé par la loi de finances. Un coefficient déflateur sur les bases a été appliqué jusqu'en 1990 pour compenser la forte inflation.

Ces modalités permettent d'assurer un produit croissant aux collectivités locales. Elles entraînent toutefois de fortes inégalités entre contribuables et entre collectivités car les évolutions de la valeur des biens et le dynamisme local ne sont pas intégrées. La valeur de biens récents, à caractéristiques équivalentes, est ainsi supérieure à celle de biens anciens.

La loi de finances pour 1990 prévoyait le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales perçue par les départements, par une taxe départementale sur le revenu à compter de 1993. Néanmoins, le vote des taux par les conseils généraux induit des écarts considérables, de 1 à 9 entre départements, en raison des disparités territoriales de revenus et des différences de recettes attendues. A la suite d'un changement de majorité électorale, le Parlement décide de suspendre puis d'abroger ce nouvel impôt en 1993.

La substitution partielle d'une taxe sur les activités agricoles à la taxe foncière sur les propriétés bâties a également été évoqué en 1990 sans faire l'objet de plus amples réflexions.

De façon plus pragmatique, l'actualisation des valeurs locatives cadastrales a donc été privilégiée, sans pour autant aboutir. Une simulation de révision générale des bases portant sur 35 millions de locaux et 30 millions de parcelles non-bâties a été décidée en 1990²⁰². Le Parlement n'a pas voté son application en 1993 en raison des importants transferts entre collectivités qui en auraient résulté. Une nouvelle prise en compte de l'actualisation des bases cadastrales a été décidée en 1995 à la suite d'un changement de majorité politique, prévoyant une application au plus tard au 1^{er} janvier 1997. Elle est repoussée par trois fois.

La loi de finances rectificative pour 2010 a finalement abrogé cette révision et l'a remplacée par une révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP). Une phase d'expérimentation dans cinq départements devait permettre d'expérimenter la méthode, avant sa généralisation. Après plusieurs reports, celle-ci est finalement intervenue en 2017.

Parallèlement, une expérimentation de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation dans cinq départements est décidée par la loi de finances rectificative pour 2013, et menée à partir de 2015 auprès de plus de 5,5 millions de locaux. Le principe de sa généralisation a été décidé en 2018.

²⁰¹ À la suite de l'ordonnance de 1959, voir encadré « Une histoire longue aux sources révolutionnaires ».

²⁰² Loi n°90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux.

Annexe n° 3 : le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

La valeur ajoutée fiscale est définie comme le solde des produits (chiffre d'affaires²⁰³, autres produits de gestion courante²⁰⁴, production immobilisée, à hauteur des charges déductibles de la valeur ajoutée, subventions d'exploitation, variation positive des stocks, transferts de charges déductibles de la valeur ajoutée²⁰⁵ et rentrées sur créances amorties se rapportant au résultat d'exploitation) et des charges liées aux consommations intermédiaires (achats de biens et de services, sauf certains loyers²⁰⁶, nets des rabais, remises et ristournes et variation négative des stocks) et à d'autres objets (taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées²⁰⁷, contributions indirectes et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, autres charges de gestion courante²⁰⁸, dotations aux amortissements pour dépréciation afférentes aux biens corporels loués ou sous-loués pour plus de six mois, donnés en crédit-bail ou faisant l'objet d'un contrat de location-gérance, moins-values de cession d'immobilisations corporelles et incorporelles, lorsqu'elles se rapportent à une activité normale et courante).

Cette valeur ajoutée fiscale de l'entreprise assujettie à la CVAE de droit commun²⁰⁹ intègre des flux qui ne font pas partie²¹⁰ ou exclut des flux qui font partie²¹¹ de la valeur ajoutée économique.

Le tableau ci-après décrit les taux de la CVAE tels qu'ils résultent des lois de finances antérieures à l'ex-projet de loi de finances pour 2025.

²⁰³ Le chiffre d'affaires est égal à la somme : des ventes de produits fabriqués, prestations de services et marchandises (nets des rabais, remises et ristournes) ; des redevances (concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, etc.) ; des plus-values de cession d'immobilisations corporelles et incorporelles lorsqu'elles se rapportent à une activité normale et courante ; des refacturations de frais préalablement engagés par l'entreprise.

²⁰⁴ Sauf ceux pris en compte dans le chiffre d'affaires et des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun.

²⁰⁵ Autres que ceux pris en compte dans le chiffre d'affaires.

²⁰⁶ Loyers ou redevances afférents aux biens corporels loués pour plus de six mois ou en crédit-bail et redevances afférentes à ces biens quand elles résultent d'une convention de location-gérance. Lorsque les biens loués par le redevable sont sous-loués pour plus de six mois, les loyers sont retenus à hauteur du produit de la sous-location.

²⁰⁷ Taxes déductibles de la valeur ajoutée car grevant le prix des biens et services vendus par l'entreprise (taxe générale sur les activités polluantes, taxes d'enlèvement des ordures ménagères et sur les remontées mécaniques).

²⁰⁸ Autres que les quotes-parts de résultat sur les opérations faites en commun.

²⁰⁹ Des règles particulières s'appliquent aux établissements de crédit, aux entreprises gestionnaires d'instruments financiers, aux sociétés créées pour la réalisation d'une opération unique de financement d'immobilisations incorporelles et aux mutuelles et organismes d'assurance.

²¹⁰ Redevances pour concessions, brevets, licences, etc., plus-values de cession d'actif liées à l'activité normale et courante, subventions d'exploitation, autres produits de gestion courante, rentrées sur créances amorties liées au résultat d'exploitation, montant des loyers et redevances exclus des charges déductibles.

²¹¹ Certaines taxes sur le chiffre d'affaires et contributions indirectes, autres charges de gestion courante, amortissements des biens corporels donnés en location plus de six mois ou en crédit-bail, moins-values de cession d'actif liées à l'activité normale et courante.

Tableau n° 10 : taux de la CVAE en fonction du chiffre d'affaires (2010-2026)

Chiffre d'affaires année N-2	2010-2020	2021-2022	2023	2024	2025	2026
< 0,5 M€	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
0,5 M€ - < ou = 3 M€	0,5 % x (CA - 0,5 M€) / 2,5 M€	0,25 % x (CA - 0,5 M€) / 2,5 M€	0,125 % x (CA - 0,5 M€) / 2,5 M€	0,094 % x (CA - 0,5 M€) / 2,5 M€	0,063 % x (CA - 0,5 M€) / 2,5 M€	0,031 % x (CA - 0,5 M€) / 2,5 M€
3 M€ - < ou = 10 M€	0,5 % + 0,9 % x (CA - 3 M€) / 7 M€	0,25 % + 0,45 % x (CA - 3 M€) / 7 M€	0,125 % + 0,225 % x (CA - 3 M€) / 7 M€	0,094 % + 0,169 % x (CA - 3 M€) / 7 M€	0,063 % + 0,113 % x (CA - 3 M€) / 7 M€	0,031 % + 0,056 % x (CA - 3 M€) / 7 M€
10 M€ - < ou = 50 M€	1,4 % + 0,1 % x (CA - 10 M€) / 40 M€	0,7 % + 0,05 % x (CA - 10 M€) / 40 M€	0,35 % + 0,025 % x (CA - 10 M€) / 40 M€	0,263 % + 0,019 % x (CA - 10 M€) / 40 M€	0,175 % + 0,013 % x (CA - 10 M€) / 40 M€	0,087 % + 0,006 % x (CA - 10 M€) / 40 M€
> 50 M€	1,5 %	0,75 %	0,375 %	0,28 %	0,19 %	0,09 %

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des impôts en vigueur

Par ailleurs, la cotisation minimum de la CVAE (250 € en 2020) a été réduite jusqu'en 2023 (à 63 €), puis a été supprimée en 2024. Elle est remplacée par une franchise d'imposition (de 63 €) en deçà laquelle la CVAE n'est pas due. Cette mesure doit avoir pour effet de réduire de moitié le nombre d'entreprises redevables de la CVAE. Le montant du dégrèvement accordé aux entreprises ayant moins de 2 M€ de chiffre d'affaires a quant à lui été réduit (de 1 000 € à 188 € en 2024).

Annexe n° 4 : la pérennisation de la contribution sociale de solidarité des sociétés

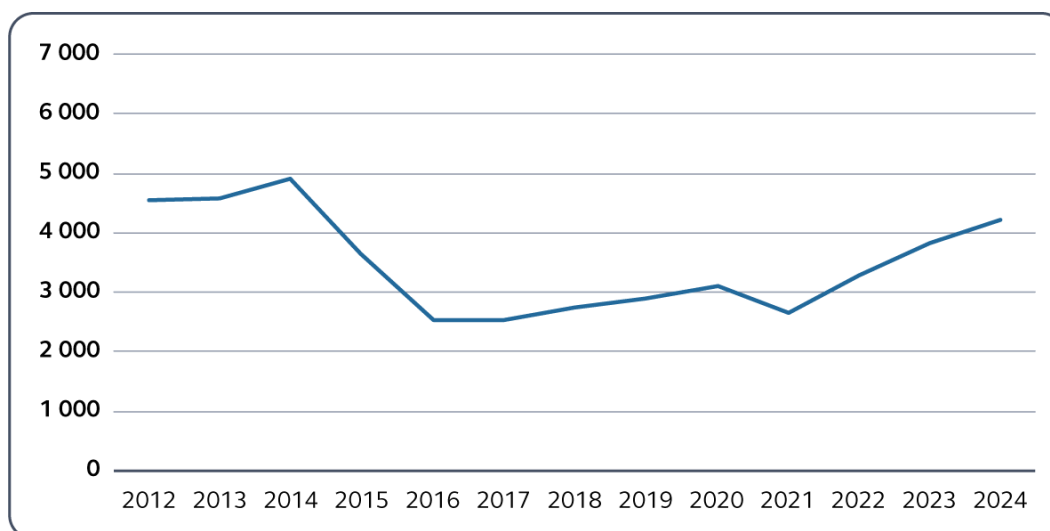
Dans le cadre du « pacte de responsabilité et de solidarité » annoncé en avril 2014, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), assise sur le chiffre d'affaires des sociétés au-delà d'un certain seuil, devait être supprimée en trois étapes entre 2015 et 2017.

La suppression de la C3S a été engagée en 2015, par l'augmentation du montant de l'abattement sur le chiffre d'affaires taxable de 760 000 € en 2014 à 3,25 M€ en 2015. Elle a été poursuivie en 2016, l'abattement étant porté à 19 M€. En revanche, la troisième et dernière étape de 2017 n'est pas intervenue.

Malgré un faible taux d'imposition (0,16 %), la C3S procure une recette appréciable à la branche retraite du régime général de sécurité sociale des salariés du secteur privé et des travailleurs indépendants à laquelle elle est affectée (4,8 Md€ en 2023, 5,1 Md€ prévus en 2024).

Après avoir chuté de 311 146 pour l'année d'imposition 2014 à 19 750 pour l'année 2016, le nombre d'entreprises redevables a continûment augmenté (sauf pour l'année 2020) pour atteindre 26 392 pour l'année 2023. Le montant du produit de la C3S s'approche progressivement, tout au moins en euros courants, du niveau qui était le sien avant les réductions de 2015 et de 2016. La stabilité du montant de l'abattement de chiffre d'affaires depuis 2016 contribue à ces évolutions.

Graphique n° 38 : produit de la C3S (en M€, 2012-2024)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale

Note de lecture : la C3S est assise sur le chiffre d'affaires de l'année précédente.

Annexe n° 5 : le calcul des bases d'imposition des locaux industriels assujettis à la taxe foncière et à la cotisation foncière des entreprises

Les modalités de calcul des bases des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises dépendent du moment de l'entrée du bien dans le patrimoine de l'entreprise et de la nature de ce dernier.

Tableau n° 11 : modalités de calcul des bases d'imposition des locaux industriels

	Bien entré dans le patrimoine avant 1959	Bien entré dans le patrimoine entre 1959 et 1969 ²¹²	Bien entré dans le patrimoine entre 1959 et 1975	Bien entré dans le patrimoine depuis 1970 ²¹³	Bien entré dans le patrimoine depuis 1976
Taxe foncière sur les propriétés bâties et cotisation foncière des entreprises					
Sols et terrains	Prix de revient + 3 % pour chaque année depuis l'entrée dans le patrimoine jusqu'en 1969 x taux d'intérêt de 8 % avant la réforme x taux d'intérêt de 4 % depuis la réforme		-	Prix de revient x taux d'intérêt de 8 % avant la réforme x taux d'intérêt de 4 % depuis la réforme	-
Constructions et installations foncières ²¹⁴	Prix de revient x coefficient de révision des bilans de 1959 x coefficient de refaction de 75 % (= abattement de 25 %) x taux d'intérêt de 12 % avant la réforme x taux d'intérêt de 6 % depuis la réforme Soit : prix de revient x coefficient de révision des bilans de 1959 x 9 % avant la réforme x 4,5 % depuis la réforme	-	Prix de revient x coefficient de refaction de 75 % (= abattement de 25 %) x taux d'intérêt de 12 % avant la réforme x taux d'intérêt de 6 % depuis la réforme Soit : prix de revient x 9 % avant la réforme x 4,5 % depuis la réforme	-	Prix de revient x coefficient de refaction de 66,67 % (= abattement de 33,37 %) x taux d'intérêt de 12 % avant la réforme x taux d'intérêt de 6 % depuis la réforme Soit : prix de revient x 8 % avant la réforme x 4 % depuis la réforme
Règles spécifiques à la cotisation foncière des entreprises					
Tous biens	Réduction de 30 % de la détermination de la base d'imposition à la CFE, après application des dispositions propres à certaines opérations visées à l'article 1518 B du CGI (apports, scissions, fusions de sociétés, cessions d'établissements, transmission universelle de patrimoine) et préalablement à tout autre abattement, réduction ou exonération				

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions du code général des impôts

²¹² 1974 pour les DOM.

²¹³ 1975 pour les DOM.

²¹⁴ Installations abritant des biens ou de stockage de produits (réservoirs, cuves, ...), cheminées d'usine, tours de réfrigération, ouvrages d'art et voies de communication (ponts, quais, voies ferrées, routes, etc.), chutes aménagées.

Le prix de revient immobilisé au bilan des entreprises ne tient pas compte de l'effet du temps sur la valeur d'usage des biens non amortissables (sols et terrains) et amortissables (constructions et installations foncières).

La majoration de 3 % du prix de revient des sols et terrains, par année, depuis l'entrée du terrain dans le patrimoine avant 1970, avait pour objet de corriger les effets de l'inflation.

L'abattement de 25 % pour les constructions et installations foncières d'avant 1976 et de 33,33 % pour celles depuis 1976 a une finalité ambivalente : tenir compte de leur vétusté en réduisant leur valeur foncière et corriger la sous-évaluation des constructions anciennes par rapport à celle des constructions récentes en majorant leur valeur foncière. Le taux d'intérêt appliqué reflète quant à lui le rapport entre un loyer théorique et la valeur d'usage des biens.

La valeur locative des locaux industriels assujettis à la cotisation foncière des entreprises fait l'objet d'une réduction de 30 %. Cette réduction ne s'applique pas à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Depuis 2019, lorsque la valeur locative d'un local industriel ou professionnel évolue à la hausse ou à la baisse de plus de 30 % à la suite d'un changement de méthode de détermination de la valeur locative d'un bâtiment ou d'un terrain industriel (passage de la méthode comptable à la méthode tarifaire ou inversement), soit d'un changement d'affectation (établissement industriel requalifié en local professionnel ou d'habitation ou inversement), s'applique un dispositif de lissage sur six années.

Annexe n° 6 : approfondissements sur le coefficient correcteur

Les modifications des modalités de calcul du coefficient correcteur en 2021

Le montant de la contribution de l'État en 2021 intègre l'incidence défavorable pour l'État de modifications des modalités de calcul du coefficient correcteur. Si la neutralisation des conséquences de la baisse des recettes de TFPB entraînées par la division par deux des valeurs locatives des établissements industriels (2021) a été neutralisée, il n'en va pas de même de deux autres évolutions : le retrait du panier de ressources transférées de la moyenne annuelle des rôles supplémentaires de TFPB émis au profit des départements en 2018, 2019 et 2020 et l'intégration à ce panier des rôles supplémentaires émis au titre de 2020 jusqu'au 15 novembre 2021²¹⁵. Cette révision induit un surcoût annuel de l'ordre de 60 M€ pour l'État.

La hausse de la contribution en 2022 traduit principalement (à hauteur de 91 M€) l'incidence de l'intégration des produits de taxe d'habitation des syndicats intercommunaux à contributions fiscalisées dans le panier de ressources supprimées servant de référence au calcul du coefficient correcteur. Certains groupements de collectivités sont financés par une fiscalité additionnelle, répartie entre les différents impôts, dont la taxe d'habitation. Le produit de la fiscalité additionnelle des syndicats précités n'avait pas été intégré à la compensation initiale au motif de l'existence de modalités alternative de financement (la répartition du produit de la fiscalité additionnelle des syndicats entre les autres impôts maintenus ou une contribution budgétaire des communes aux syndicats dont elles sont membres). Le Conseil constitutionnel²¹⁶ a jugé que l'absence de prise en compte de la recette de taxe d'habitation additionnelle dans le calcul du coefficient correcteur méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques, au motif qu'elle ne respectait pas l'objectif poursuivi par le législateur d'une compensation intégrale des communes afin qu'elles ne répercutent pas la suppression de la taxe d'habitation sur d'autres impôts au détriment du pouvoir d'achat des ménages²¹⁷. Cette évolution des modalités de calcul du coefficient correcteur a concerné un grand nombre de communes (2 112). Une compensation rétroactive au titre de 2021 est en outre versée (91 M€). L'abondement de l'État au titre du coefficient correcteur a augmenté de façon pérenne en raison d'un différentiel plus important entre les surcompensations et les sous-compensations (+ 97 M€).

²¹⁵ Date à laquelle a pris fin la campagne de rattrapage de mise à jour des bases d'imposition à la THRP.

²¹⁶ Décision n° 2021-982 QPC du Conseil constitutionnel du 17 mars 2022.

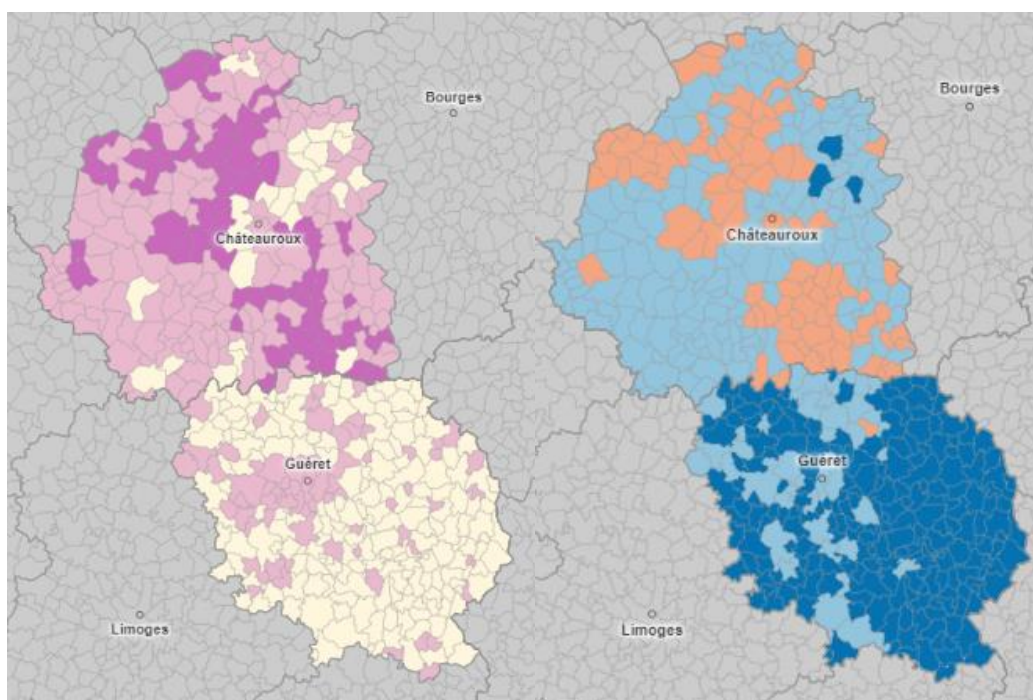
²¹⁷ DC n°2021-982 QPC du 17 mars 2022.

Pourquoi les montants communaux de taxe d'habitation et de taxe foncière départementale qui la compense ne coïncident-ils pas ?

Dans la majorité des cas, les disparités de situations entre les communes d'un même département s'expliquent d'abord par les bases, plutôt que par les écarts entre les taux départemental et communaux. Entre les communes de départements distincts, ils s'expliquent plutôt par les écarts de taux départementaux de taxe foncière sur les propriétés bâties²¹⁸.

À titre d'exemple, le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties du département de la Creuse (22,93 %) était supérieur à celui de l'Indre (16,21 %). Les communes de la Creuse ont par ailleurs des taux de taxe d'habitation généralement plus élevés que celles de l'Indre. Le fait que les communes de la Creuse soient plus nombreuses que celles de l'Indre à avoir un coefficient correcteur inférieur ou égal à 0,8 s'explique notamment par un écart plus important entre le taux de taxe d'habitation communal (plus faible) et le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties départemental (plus élevé). L'écart entre le taux départemental et les taux communaux est globalement moindre pour les communes de l'Indre, avec toutefois pour certaines des écarts de taux qui les rendent bénéficiaires du coefficient correcteur dans une mesure plus importante (coefficient égal ou supérieur à 1,2).

Carte n° 6 : mise en perspective des coefficients correcteurs des communes de l'Indre et de la Creuse (à droite) avec le différentiel de taux de taxe d'habitation communal et de taxe foncière sur les propriétés bâties départemental (à gauche)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

Note de lecture : le coefficient correcteur des communes représentées en violet foncé est supérieur à 1,2, celui des communes en jaune inférieur à 0,8 et celui des communes en violet clair est compris entre 0,8 et 1,2.

L'écart entre le taux de TH communal et le taux de TFPB départemental est inférieur à -10 % dans les communes en bleu foncé, est compris entre -10 % et +10 % dans les communes en bleu clair et est supérieur à 10 % dans les communes en orange.

²¹⁸ Évaluation du dispositif de compensation prévu au IV de l'article 16 de la loi de finances pour 2020 (coefficient correcteur), Direction générale des finances publiques.

Les effets du coefficients correcteur en fonction de la typologie des communes

Le versement par habitant est d'autant plus faible que la commune est de petite taille. Inversement, le prélèvement par habitant est d'autant plus faible que la commune est peuplée.

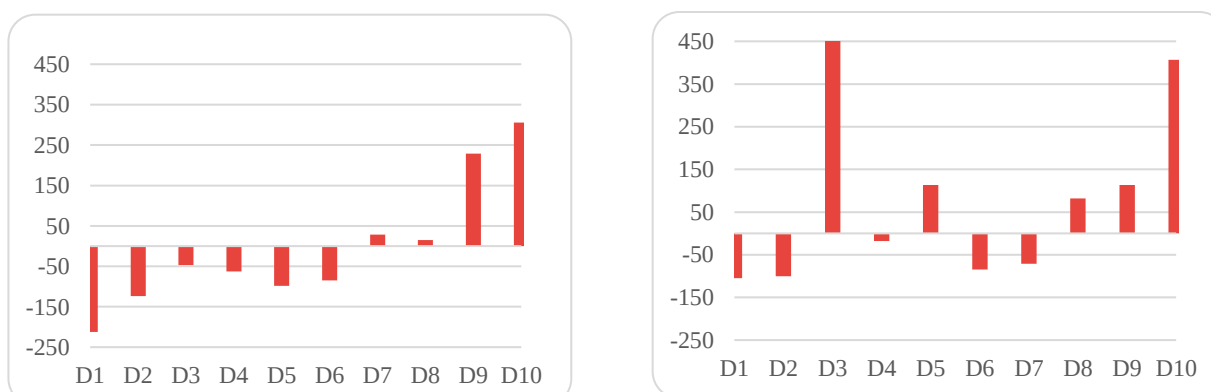
Tableau n° 12 : prélèvements et versements au titre du coefficient correcteur en fonction de la population des communes (2023)

Nombre d'habitants	Nombre de communes sous - compensées	Nombre de communes sur compensées	Montant versé (M€)	Montant prélevé (M€)	Versement moyen (€)	Prélèvement moyen (€)	Versement moyen / habitant (€)	Prélèvement moyen / habitant (€)
< 500	3 829	8 397	42,1	-363,1	10 986	-43 242	33	-119
500 - 3 499	5 093	7 656	369,1	-1 378,4	72 481	-180 046	42	-80
3 500 - 9 999	1 056	1 137	498,4	-868,2	471 976	-763 579	61	-85
10 000 - 19 999	303	250	418,4	-392,1	1 381 022	-1 568 229	67	-85
20 000 - 49 999	258	98	1 176,9	-304,2	4 561 500	-3 103 938	120	-71
50 000 - 99 999	76	15	755,9	-81,8	9 945 987	-5 454 982	121	-76
≥ 100 000	34	7	951,6	-95,2	27 987 957	-13 600 489	109	-70
Total	10 649	17 560	4 212,4	-3 483,0	395 570	-198 348	42	-101

Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP

Le coefficient correcteur a également des effets hétérogènes entre les communes en fonction du niveau du revenu disponible médian de leur population. Quand on exclut les communes de plus de 100 000 habitants, les communes dont le revenu médian est plus faible contribuent au coefficient correcteur alors que celles dont il est plus élevé en bénéficient. Quand on intègre à l'analyse les communes de plus de 100 000 habitants, majoritairement situées dans le troisième décile de revenu médian disponible, les communes qui bénéficient le plus du coefficient correcteur sont celles du 3^{ème}, suivi des neuvième et dixième déciles.

Graphique n° 39 : prélèvements et versements au titre du coefficient correcteur par décile de revenu médian disponible par habitant des communes de moins de 100 000 habitants (à gauche) et de l'ensemble des communes (à droite) (2023, en M€)



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGFIP et de l'Insee

Annexe n° 7 : la suppression de la redevance audiovisuelle

La contribution à l'audiovisuel public²¹⁹ était qualifiée d'obsolète car liée à la détention d'un téléviseur alors que d'autres appareils (ordinateurs, tablettes, smartphones) peuvent être utilisés pour regarder la télévision. Elle était considérée comme injuste car, sous réserve de certaines exonérations, chaque foyer fiscal devait l'acquitter pour un montant identique, quel que soit son revenu. En 2021, le montant de cette contribution, indexée sur l'inflation prévisionnelle hors tabac²²⁰, s'élevait à 138 € en métropole et à 88 € dans les départements d'outre-mer.

Tout en restant liée à la détention d'un récepteur de télévision, la collecte de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) était adossée depuis 2009 à celle de la taxe d'habitation.

L'adossement de la collecte de la contribution à l'audiovisuel public à celle de la taxe d'habitation

La contribution à l'audiovisuel public (CAP) était due par toutes les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation au titre d'un local meublé affecté à l'habitation, dès lors qu'elles détenaient au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la contribution est due un téléviseur ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer²²¹. Une seule contribution était due, quel que soit le nombre d'appareils dont sont équipés le ou les locaux meublés affectés à l'habitation pour lesquels le redevable et ses enfants rattachés à son foyer fiscal sont imposés à la taxe d'habitation.

La contribution était également due par les autres personnes physiques et les personnes morales, notamment les établissements hôteliers ou de restauration, détenant un téléviseur ou un dispositif assimilé dans un local situé en France.

Pour les particuliers, l'adossement de la CAP à la taxe d'habitation se traduisait par la réception d'un seul avis d'imposition, un seul acte de paiement et une seule procédure de recouvrement (en cas de retard ou de contestation). Même pour les professionnels, qui déclaraient la CAP sur leur déclaration de TVA et de taxes assimilées, le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges de la CAP étaient régis comme en matière de taxe d'habitation.

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 a supprimé la contribution à l'audiovisuel public à compter du 1^{er} janvier 2022.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ne permettait pas de maintenir en l'état le dispositif de collecte de la contribution à l'audiovisuel public et a ainsi fourni une justification à sa suppression, malgré la permanence du besoin de financement lié au secteur public audiovisuel.

²¹⁹ La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a remplacé le terme de redevance audiovisuelle par celui de contribution à l'audiovisuel public.

²²⁰ Sauf en 2020.

²²¹ Cette condition était considérée comme satisfaite dès lors que le redevable n'avait pas déclaré sur sa déclaration annuelle de revenus qu'il ne détenait pas de téléviseur ou de dispositif assimilé.

La contribution à l'audiovisuel public procurait en moyenne près de 90 % de leurs ressources aux entreprises du secteur public audiovisuel²²² à laquelle elle était affectée par l'intermédiaire d'un compte d'affectation spéciale. La loi de finances rectificative du 16 août 2022 a compensé au secteur public audiovisuel la perte de cette recette par l'affectation d'une fraction de TVA (4 Md€ dans la loi de finances pour 2024, après 3,8 Md€ versés en 2023 et 3,7 Md€ en 2022²²³).

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 et les autres lois de finances ultérieures n'ont toutefois prévu l'affectation de recettes de TVA au secteur public audiovisuel que jusqu'au 31 décembre 2024.

Au-delà de cette date, les modalités du financement de l'audiovisuel public ne sont pas définies.

Leur détermination devra tenir compte des exigences de caractère constitutionnel reconnues par le Conseil constitutionnel. S'il n'a pas consacré le principe d'un financement exclusif de l'audiovisuel public par une redevance, le Conseil constitutionnel²²⁴ a jugé que la suppression de la contribution à l'audiovisuel public était « *susceptible d'affecter la garantie des ressources du secteur de l'audiovisuel public qui constitue un élément de son indépendance, laquelle concourt à la mise en œuvre de la liberté de communication* ». Dès lors, « *il incombera au législateur, d'une part, dans les lois de finances pour les années 2023 et 2024 et, d'autre part, pour la période postérieure au 31 décembre 2024, de fixer le montant de ces recettes* » [les recettes du compte de concours financiers à l'audiovisuel public] *afin que les sociétés et l'établissement de l'audiovisuel public soient à même d'exercer les missions de service public qui leur sont confiées* ».

²²² Sociétés France Télévisions et Radio France, ARTE-France, France Médias Monde et TV5 Monde et établissement Institut national de l'audiovisuel.

²²³ Ce montant intègre le transfert de crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » du budget général et l'application à la contribution à l'audiovisuel public et aux crédits précités de la TVA au taux de 2,1 %.

²²⁴ Décision n° 2022-842 DC du 12 août 2022.

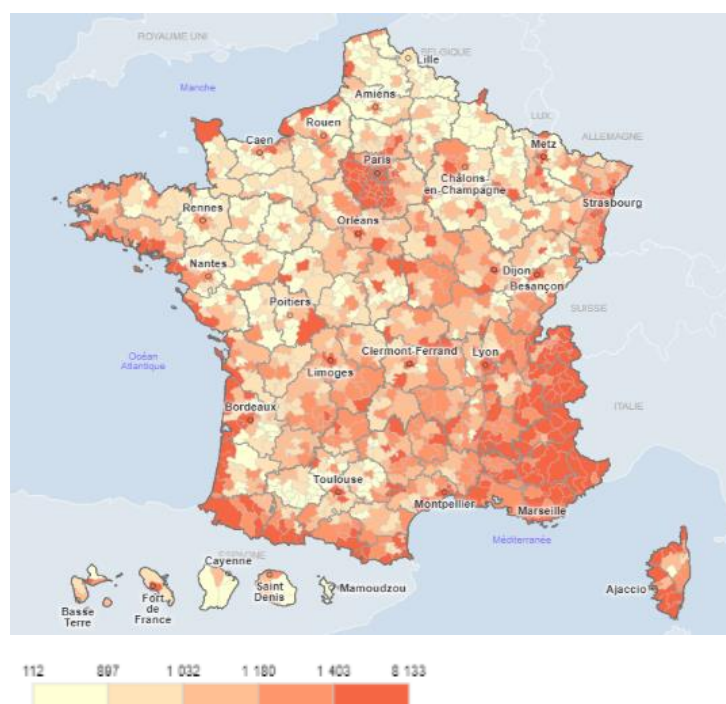
Annexe n° 8 : la répartition des bases brutes par habitant à l'échelle des EPCI des impôts directs locaux en 2023

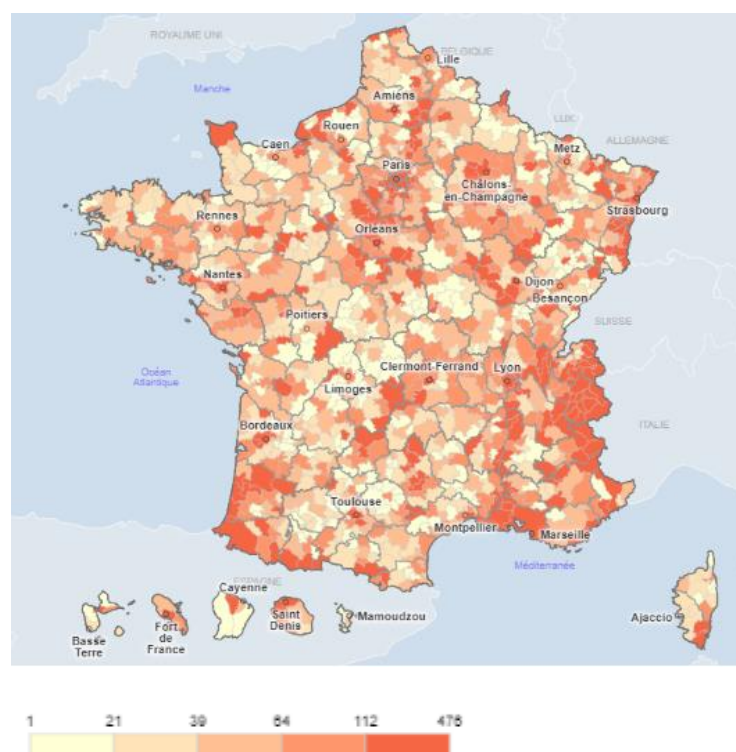
Les cartes ci-dessous présentent la répartition des bases brutes par habitant à l'échelle des EPCI catégorisées par vingtiles. Plus les EPCI sont représentés en foncé, plus les bases brutes par habitant sont importantes.

Entre 2017 et 2023, la répartition des bases brutes par habitant des impôts directs locaux est restée globalement stable à l'exception de la taxe d'habitation recentrée sur les locaux hors résidences principales.

En 2023, les répartitions des bases brutes de TFPB et de CFE par habitant se recourent en grande partie.

Carte n° 7 : répartition des bases brutes de TFPB (carte n°7a) et de CFE (carte n°7b) par habitant en 2023

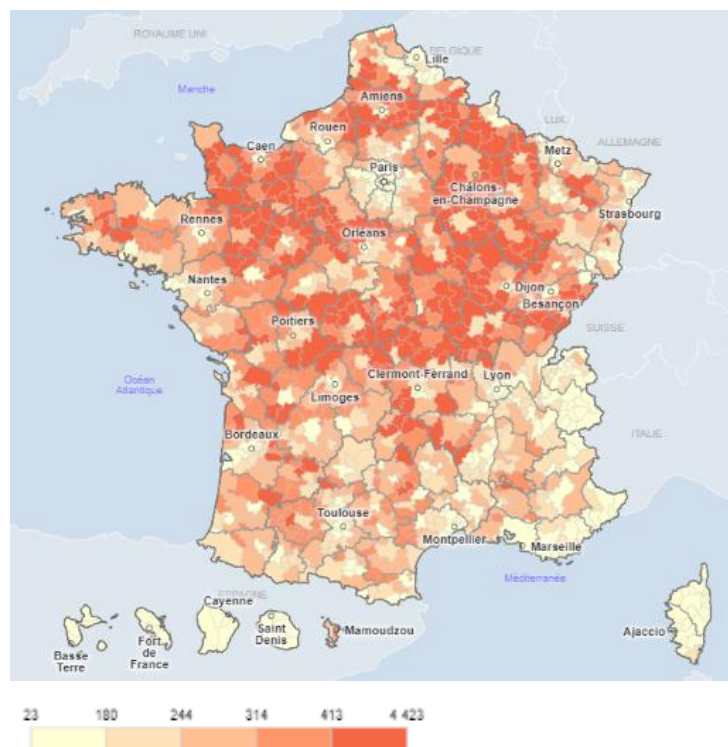




Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL, de la DGFIP et de l'Insee

En revanche, la répartition des bases brutes de TFNB par habitant apporte des recettes fiscales aux territoires ruraux moins dotés en bases fiscales de TFPB et de CFE.

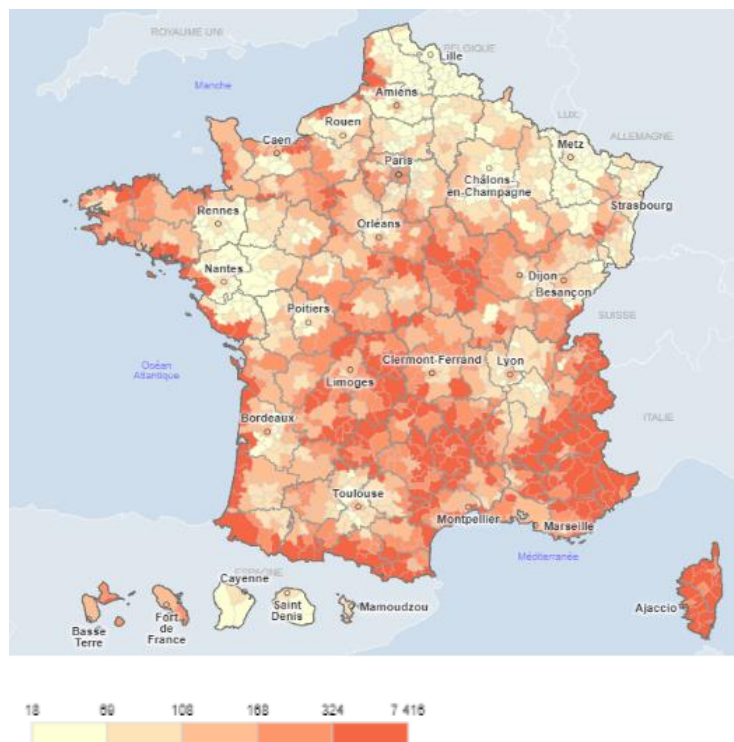
Carte n° 8 : répartition des bases brutes de TFNB par habitant en 2023



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL, de la DGFIP et de l'Insee

Les bases brutes de THRS par habitant sont concentrées sur les littoraux, la moitié sud-est de la France et la Corse.

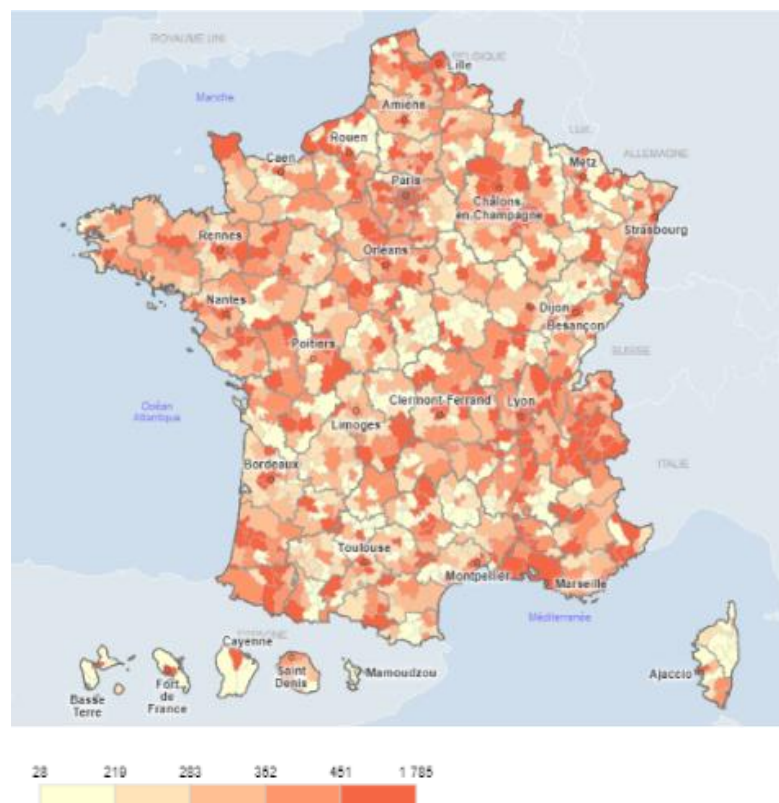
Carte n° 9 : répartition des bases brutes de THRS par habitant en 2023



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL, de la DGFIP et de l'Insee

La cartographie du potentiel fiscal par habitant recoupe en grande partie la répartition de la TFPB et de la CFE.

Carte n° 10 : répartition du potentiel fiscal par habitant en 2023



Source : Cour des comptes d'après des données de la DGCL, de la DGFIP et de l'Insee

Annexe n° 9 : les hausses de tarifs de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles

La plupart des régions augmentent leurs tarifs. En 2024, quatre d'entre elles s'approchent du plafond légal de 60 €.

**Tableau n° 13 : évolution des tarifs du cheval fiscal par région
(2017-2024, en euros et en %)**

	2017	2020	2024	Variation depuis 2020
Corse	27	27	27	-
Martinique	30	30	30	-
Mayotte	20	30	30	-
Hauts-de-France	42,66 ou 33	35,8	36,2	+ 1,1 %
Guadeloupe	41	41	41	-
Guyane	42,5	42,5	42,5	-
Auvergne-Rhône-Alpes	43	43	43	-
Nouvelle Aquitaine	36 ou 41	41	45	+ 9,8 %
Normandie	35	35	46	+ 31,4 %
Occitanie	44	44	47	+ 6,8 %
Grand-Est	37,33, 38,33 ou 44	42	48	+ 14,3 %
Pays de la Loire	48	48	51	+ 6,3 %
La Réunion	39	51	51	-
Provence-Alpes-Côte d'Azur	51,2	51,2	51,2	-
Ile-de-France	46,15	46,15	54,95	+ 19,1 %
Bourgogne-Franche-Comté	51	51	55	+ 7,8 %
Bretagne	51	51	55	+ 7,8 %
Centre - Val de Loire	49,8	49,8	55	+ 10,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGDDI

**Annexe n° 10 : parts respectives des résidences principales occupées
par un propriétaire et par un locataire dans les communes
de plus de 40 000 habitants**

<i>Commune</i>	<i>Département</i>	<i>Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2021</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un propriétaire</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un locataire</i>
<i>Paris</i>	Paris	2 133 111	35,0%	65,0%
<i>Marseille</i>	Bouches-du-Rhône	873 076	44,0%	56,0%
<i>Lyon</i>	Métropole de Lyon	522 250	34,5%	65,5%
<i>Toulouse</i>	Haute-Garonne	504 078	32,9%	67,1%
<i>Nice</i>	Alpes-Maritimes	348 085	49,1%	50,9%
<i>Nantes</i>	Loire-Atlantique	323 204	37,1%	62,9%
<i>Montpellier</i>	Hérault	302 454	32,1%	67,9%
<i>Strasbourg</i>	Bas-Rhin	291 313	27,6%	72,4%
<i>Bordeaux</i>	Gironde	261 804	33,0%	67,0%
<i>Lille</i>	Nord	236 710	28,3%	71,7%
<i>Rennes</i>	Ille-et-Vilaine	225 081	35,4%	64,6%
<i>Toulon</i>	Var	180 452	45,2%	54,8%
<i>Reims</i>	Marne	179 380	28,3%	71,7%
<i>Saint-Étienne</i>	Loire	172 718	39,9%	60,1%
<i>Le Havre</i>	Seine-Maritime	166 058	39,5%	60,5%
<i>Dijon</i>	Côte-d'Or	159 346	41,0%	59,0%
<i>Grenoble</i>	Isère	157 477	37,3%	62,7%
<i>Angers</i>	Maine-et-Loire	157 175	32,8%	67,2%
<i>Villeurbanne</i>	Métropole de Lyon	156 928	36,4%	63,6%
<i>Saint-Denis</i>	La Réunion	154 765	31,0%	69,0%
<i>Nîmes</i>	Gard	148 104	40,7%	59,3%
<i>Aix-en-Provence</i>	Bouches-du-Rhône	147 478	39,9%	60,1%
<i>Clermont-Ferrand</i>	Puy-de-Dôme	147 327	32,0%	68,0%
<i>Le Mans</i>	Sarthe	145 004	46,0%	54,0%
<i>Brest</i>	Finistère	139 619	43,8%	56,2%
<i>Tours</i>	Indre-et-Loire	137 658	32,7%	67,3%
<i>Amiens</i>	Somme	133 625	31,3%	68,7%
<i>Annecy</i>	Haute-Savoie	131 715	50,7%	49,3%
<i>Limoges</i>	Haute-Vienne	129 760	40,4%	59,6%
<i>Metz</i>	Moselle	120 874	34,1%	65,9%
<i>Boulogne-Billancourt</i>	Hauts-de-Seine	119 808	46,2%	53,8%
<i>Perpignan</i>	Pyrénées-Orientales	119 656	41,3%	58,7%
<i>Besançon</i>	Doubs	119 198	36,4%	63,6%
<i>Orléans</i>	Loiret	116 617	37,1%	62,9%
<i>Rouen</i>	Seine-Maritime	114 083	28,3%	71,7%
<i>Saint-Denis</i>	Seine-Saint-Denis	113 942	22,3%	77,7%
<i>Montreuil</i>	Seine-Saint-Denis	111 455	37,2%	62,8%
<i>Caen</i>	Calvados	108 200	30,1%	69,9%
<i>Argenteuil</i>	Val-d'Oise	107 221	44,7%	55,3%
<i>Mulhouse</i>	Haut-Rhin	106 341	33,7%	66,3%

<i>Commune</i>	<i>Département</i>	<i>Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2021</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un propriétaire</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un locataire</i>
<i>Saint-Paul</i>	La Réunion	105 240	64,1%	35,9%
<i>Nancy</i>	Meurthe-et-Moselle	104 260	28,1%	71,9%
<i>Tourcoing</i>	Nord	99 011	48,5%	51,5%
<i>Roubaix</i>	Nord	98 892	34,1%	65,9%
<i>Nanterre</i>	Hauts-de-Seine	97 351	28,7%	71,3%
<i>Vitry-sur-Seine</i>	Val-de-Marne	96 205	37,7%	62,3%
<i>Créteil</i>	Val-de-Marne	92 989	34,1%	65,9%
<i>Avignon</i>	Vaucluse	90 330	36,8%	63,2%
<i>Poitiers</i>	Vienne	90 240	30,3%	69,7%
<i>Aubervilliers</i>	Seine-Saint-Denis	90 071	22,5%	77,5%
<i>Asnières-sur-Seine</i>	Hauts-de-Seine	89 662	43,4%	56,6%
<i>Colombes</i>	Hauts-de-Seine	88 870	45,3%	54,7%
<i>Dunkerque</i>	Nord	86 788	45,9%	54,1%
<i>Aulnay-sous-Bois</i>	Seine-Saint-Denis	86 135	45,4%	54,6%
<i>Saint-Pierre</i>	La Réunion	84 077	51,2%	48,8%
<i>Versailles</i>	Yvelines	83 587	46,5%	53,5%
<i>Le Tampon</i>	La Réunion	81 943	53,4%	46,6%
<i>Courbevoie</i>	Hauts-de-Seine	81 516	43,0%	57,0%
<i>Béziers</i>	Hérault	80 341	41,8%	58,2%
<i>La Rochelle</i>	Charente-Maritime	78 535	37,9%	62,1%
<i>Rueil-Malmaison</i>	Hauts-de-Seine	78 186	52,5%	47,5%
<i>Cherbourg-en-Cotentin</i>	Manche	77 808	44,0%	56,0%
<i>Champigny-sur-Marne</i>	Val-de-Marne	77 724	45,2%	54,8%
<i>Pau</i>	Pyrénées-Atlantiques	77 066	39,2%	60,8%
<i>Mérignac</i>	Gironde	75 729	48,2%	51,8%
<i>Saint-Maur-des-Fossés</i>	Val-de-Marne	75 441	63,2%	36,8%
<i>Antibes</i>	Alpes-Maritimes	75 130	56,9%	43,1%
<i>Fort-de-France</i>	Martinique	74 921	41,9%	58,1%
<i>Ajaccio</i>	Corse-du-Sud	73 822	48,2%	51,8%
<i>Cannes</i>	Alpes-Maritimes	73 255	48,1%	51,9%
<i>Saint-Nazaire</i>	Loire-Atlantique	72 057	49,3%	50,7%
<i>Mamoudzou</i>	Mayotte	71 437	ND	ND
<i>Drancy</i>	Seine-Saint-Denis	71 363	43,8%	56,2%
<i>Noisy-le-Grand</i>	Seine-Saint-Denis	70 374	50,1%	49,9%
<i>Issy-les-Moulineaux</i>	Hauts-de-Seine	68 580	42,8%	57,2%
<i>Cergy</i>	Val-d'Oise	68 348	32,9%	67,1%
<i>Levallois-Perret</i>	Hauts-de-Seine	68 009	37,5%	62,5%
<i>Colmar</i>	Haut-Rhin	67 730	37,8%	62,2%
<i>Calais</i>	Pas-de-Calais	67 380	44,8%	55,2%
<i>Pessac</i>	Gironde	66 760	48,0%	52,0%
<i>Vénissieux</i>	Métropole de Lyon	66 363	33,9%	66,1%
<i>Évry-Courcouronnes</i>	Essonne	66 177	40,1%	59,9%
<i>Clichy</i>	Hauts-de-Seine	64 849	29,9%	70,1%
<i>Valence</i>	Drôme	64 483	43,9%	56,1%
<i>Ivry-sur-Seine</i>	Val-de-Marne	64 001	29,4%	70,6%

<i>Commune</i>	<i>Département</i>	<i>Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2021</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un propriétaire</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un locataire</i>
<i>Bourges</i>	Cher	63 702	48,1%	51,9%
<i>Quimper</i>	Finistère	63 642	55,8%	44,2%
<i>Cayenne</i>	Guyane	63 468	22,7%	77,3%
<i>Antony</i>	Hauts-de-Seine	63 232	58,7%	41,3%
<i>Troyes</i>	Aube	62 782	29,7%	70,3%
<i>La Seyne-sur-Mer</i>	Var	62 763	53,6%	46,4%
<i>Villeneuve-d'Ascq</i>	Nord	62 067	41,4%	58,6%
<i>Montauban</i>	Tarn-et-Garonne	61 919	55,7%	44,3%
<i>Pantin</i>	Seine-Saint-Denis	60 800	27,7%	72,3%
<i>Chambéry</i>	Savoie	59 856	40,6%	59,4%
<i>Niort</i>	Deux-Sèvres	59 309	49,2%	50,8%
<i>Neuilly-sur-Seine</i>	Hauts-de-Seine	59 267	53,6%	46,4%
<i>Sarcelles</i>	Val-d'Oise	58 424	30,5%	69,5%
<i>Le Blanc-Mesnil</i>	Seine-Saint-Denis	58 257	39,4%	60,6%
<i>Maisons-Alfort</i>	Val-de-Marne	58 068	46,1%	53,9%
<i>Lorient</i>	Morbihan	57 846	43,2%	56,8%
<i>Villejuif</i>	Val-de-Marne	57 753	36,6%	63,4%
<i>Saint-André</i>	La Réunion	57 150	50,0%	50,0%
<i>Fréjus</i>	Var	57 082	56,2%	43,8%
<i>Beauvais</i>	Oise	56 677	35,8%	64,2%
<i>Narbonne</i>	Aude	56 395	43,7%	56,3%
<i>Meaux</i>	Seine-et-Marne	55 616	37,5%	62,5%
<i>Hyères</i>	Var	55 103	52,5%	47,5%
<i>Bobigny</i>	Seine-Saint-Denis	55 056	27,6%	72,4%
<i>La Roche-sur-Yon</i>	Vendée	54 952	48,2%	51,8%
<i>Clamart</i>	Hauts-de-Seine	54 491	51,4%	48,6%
<i>Vannes</i>	Morbihan	54 420	45,8%	54,2%
<i>Chelles</i>	Seine-et-Marne	54 309	58,3%	41,7%
<i>Cholet</i>	Maine-et-Loire	53 936	56,5%	43,5%
<i>Saint-Louis</i>	La Réunion	53 935	61,2%	38,8%
<i>Épinay-sur-Seine</i>	Seine-Saint-Denis	53 489	36,2%	63,8%
<i>Saint-Ouen-sur-Seine</i>	Seine-Saint-Denis	53 207	24,1%	75,9%
<i>Saint-Quentin</i>	Aisne	52 958	40,8%	59,2%
<i>Bondy</i>	Seine-Saint-Denis	52 905	40,5%	59,5%
<i>Bayonne</i>	Pyrénées-Atlantiques	52 749	37,2%	62,8%
<i>Corbeil-Essonnes</i>	Essonne	52 683	39,3%	60,7%
<i>Cagnes-sur-Mer</i>	Alpes-Maritimes	52 580	58,9%	41,1%
<i>Vaulx-en-Velin</i>	Métropole de Lyon	52 139	37,8%	62,2%
<i>Les Abymes</i>	Guadeloupe	52 118	47,0%	53,0%
<i>Sevran</i>	Seine-Saint-Denis	51 845	45,7%	54,3%
<i>Fontenay-sous-Bois</i>	Val-de-Marne	51 812	44,4%	55,6%
<i>Sartrouville</i>	Yvelines	51 220	58,6%	41,4%
<i>Massy</i>	Essonne	50 962	40,2%	59,8%
<i>Arles</i>	Bouches-du-Rhône	50 415	53,1%	46,9%

<i>Commune</i>	<i>Département</i>	<i>Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2021</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un propriétaire</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un locataire</i>
<i>Saint-Laurent-du-Maroni</i>	Guyane	50 250	53,1%	46,9%
<i>Albi</i>	Tarn	49 714	46,7%	53,3%
<i>Laval</i>	Mayenne	49 657	43,0%	57,0%
<i>Saint-Herblain</i>	Loire-Atlantique	49 537	56,1%	43,9%
<i>Gennevilliers</i>	Hauts-de-Seine	49 410	22,8%	77,2%
<i>Suresnes</i>	Hauts-de-Seine	49 104	38,1%	61,9%
<i>Saint-Priest</i>	Métropole de Lyon	48 822	49,7%	50,3%
<i>Vincennes</i>	Val-de-Marne	48 798	49,9%	50,1%
<i>Bastia</i>	Haute-Corse	48 768	41,1%	58,9%
<i>Martigues</i>	Bouches-du-Rhône	48 568	48,1%	51,9%
<i>Les Sables-d'Olonne</i>	Vendée	48 402	67,7%	32,3%
<i>Grasse</i>	Alpes-Maritimes	48 323	57,0%	43,0%
<i>Montrouge</i>	Hauts-de-Seine	47 657	42,5%	57,5%
<i>Aubagne</i>	Bouches-du-Rhône	47 342	50,5%	49,5%
<i>Saint-Malo</i>	Ille-et-Vilaine	47 323	51,9%	48,1%
<i>Évreux</i>	Eure	47 289	31,7%	68,3%
<i>La Courneuve</i>	Seine-Saint-Denis	47 160	26,9%	73,1%
<i>Blois</i>	Loir-et-Cher	46 813	39,4%	60,6%
<i>Brive-la-Gaillarde</i>	Corrèze	46 599	51,3%	48,7%
<i>Charleville-Mézières</i>	Ardennes	46 398	36,0%	64,0%
<i>Meudon</i>	Hauts-de-Seine	46 342	53,9%	46,1%
<i>Carcassonne</i>	Aude	46 218	47,8%	52,2%
<i>Choisy-le-Roi</i>	Val-de-Marne	46 129	38,5%	61,5%
<i>Noisy-le-Sec</i>	Seine-Saint-Denis	46 094	34,1%	65,9%
<i>Livry-Gargan</i>	Seine-Saint-Denis	46 028	57,2%	42,8%
<i>Rosny-sous-Bois</i>	Seine-Saint-Denis	45 655	45,0%	55,0%
<i>Talence</i>	Gironde	45 225	33,8%	66,2%
<i>Belfort</i>	Territoire de Belfort	45 155	33,2%	66,8%
<i>Alfortville</i>	Val-de-Marne	45 046	32,6%	67,4%
<i>Chalon-sur-Saône</i>	Saône-et-Loire	45 031	39,8%	60,2%
<i>Salon-de-Provence</i>	Bouches-du-Rhône	44 731	49,9%	50,1%
<i>Sète</i>	Hérault	44 712	47,1%	52,9%
<i>Istres</i>	Bouches-du-Rhône	44 577	52,3%	47,7%
<i>Mantes-la-Jolie</i>	Yvelines	44 539	30,4%	69,6%
<i>Saint-Germain-en-Laye</i>	Yvelines	44 380	48,4%	51,6%
<i>Saint-Brieuc</i>	Côtes-d'Armor	44 224	50,4%	49,6%
<i>Tarbes</i>	Hautes-Pyrénées	43 955	34,7%	65,3%
<i>Alès</i>	Gard	43 892	38,9%	61,1%
<i>Châlons-en-Champagne</i>	Marne	43 877	36,6%	63,4%
<i>Bagneux</i>	Hauts-de-Seine	43 699	24,3%	75,7%
<i>Puteaux</i>	Hauts-de-Seine	43 672	38,5%	61,5%
<i>Caluire-et-Cuire</i>	Métropole de Lyon	43 572	57,5%	42,5%
<i>Bron</i>	Métropole de Lyon	43 049	47,9%	52,1%

<i>Commune</i>	<i>Département</i>	<i>Nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2021</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un propriétaire</i>	<i>Part des résidences principales occupées par un locataire</i>
<i>Rezé</i>	Loire-Atlantique	42 998	57,9%	42,1%
<i>Valenciennes</i>	Nord	42 991	33,9%	66,1%
<i>Châteauroux</i>	Indre	42 968	47,2%	52,8%
<i>Garges-lès-Gonesse</i>	Val-d'Oise	42 841	33,2%	66,8%
<i>Castres</i>	Tarn	42 672	56,2%	43,8%
<i>Arras</i>	Pas-de-Calais	42 600	33,7%	66,3%
<i>Melun</i>	Seine-et-Marne	42 367	27,7%	72,3%
<i>Thionville</i>	Moselle	42 163	46,4%	53,6%
<i>Le Cannet</i>	Alpes-Maritimes	41 597	57,9%	42,1%
<i>Bourg-en-Bresse</i>	Ain	41 525	37,8%	62,2%
<i>Anglet</i>	Pyrénées-Atlantiques	41 153	56,9%	43,1%
<i>Angoulême</i>	Charente	41 086	36,2%	63,8%
<i>Boulogne-sur-Mer</i>	Pas-de-Calais	40 910	29,0%	71,0%
<i>Wattrelos</i>	Nord	40 836	56,3%	43,7%
<i>Villenave-d'Ornon</i>	Gironde	40 500	49,0%	51,0%
<i>Gap</i>	Hautes-Alpes	40 500	53,8%	46,2%
<i>Montélimar</i>	Drôme	40 399	48,5%	51,5%
<i>Compiègne</i>	Oise	40 394	27,0%	73,0%
<i>Stains</i>	Seine-Saint-Denis	40 359	27,0%	73,0%
<i>Gagny</i>	Seine-Saint-Denis	40 189	59,7%	40,3%
<i>Colomiers</i>	Haute-Garonne	40 159	49,4%	50,6%
<i>Poissy</i>	Yvelines	40 016	42,3%	57,7%

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

Note de lecture : les pourcentages indiqués de résidences principales occupées par un propriétaire ou par un locataire sont ici déterminés sans prendre en compte les logements mis gratuitement à la disposition de leurs occupants.

Annexe n° 11 : la concertation locale autour de la détermination des valeurs locatives cadastrales : un dispositif complexe à bout de souffle

La valeur locative cadastrale des locaux professionnels est déterminée par les directions départementales des finances publiques. Pour autant, celles-ci s'appuient sur l'avis de commissions locales, dont le domaine de compétence dépasse le seul champ de la taxe foncière, auxquelles participent des représentants des contribuables et des élus locaux.

Les commissions communales et intercommunales des impôts directs (article 1650 du CGI), présidées par le maire ou son représentant, regroupent six ou huit commissaires (pour les communes de plus de 2 000 habitants) désignés par le directeur départemental des finances publiques sur une liste de contribuables proposée par le conseil municipal. Les commissions assistent les services fiscaux en matière d'évaluations foncières et de détermination des assiettes de taxes foncières. En matière de fixation des tarifs d'évaluation, l'absence d'accord de la commission communale oblige à soumettre la proposition, pour décision, à la commission départementale. En matière d'évaluation de la valeur locative des propriétés bâties, le service des impôts arrête les évaluations, avec ou sans l'accord de la commission communale.

Les commissions départementales des valeurs locatives (article 1650 B du CGI) comprennent deux représentants de l'administration fiscale, dont la voix est consultative, dix représentants des collectivités, neuf contribuables désignés par le préfet, sur proposition des organismes consulaires et professionnels, ainsi que de l'ensemble des parlementaires élus dans le département. En matière de locaux professionnels, les commissions départementales établissent les projets de délimitation des secteurs d'évaluation, des tarifs et des parcelles, recueillent l'avis des commissions communales et intercommunales, et les arrêtent en cas d'accord (art. 1504 du CGI). À défaut d'accord, la décision revient au préfet. Les troisième et cinquième années suivant le renouvellement des conseils municipaux, les commissions peuvent modifier les coefficients de localisation.

La commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaire est cependant compétente pour les autres types de locaux (article 1651 E du CGI). Elle fixe leur valeur locative et les coefficients d'actualisation. Cette commission, présidée par le président du tribunal administratif, est alors composée de quatre représentants de l'administration, d'un conseiller départemental, de deux représentants des communes et de quatre représentants de contribuables.

Les services de l'État font le constat de la difficulté de faire vivre ces diverses instances, tant en termes de désignation que de présence effective des commissaires, afin d'assurer un quorum.

Outre le nombre de commissions et la technicité des sujets, cette difficulté reflète aussi un malentendu entre les attentes de l'administration fiscale et celles des acteurs locaux. Ces commissions ont pour mission de vérifier la cohérence des propositions issues du traitement des données collectées sur les loyers des locaux professionnels avec la réalité du marché immobilier local, à l'échelle la plus fine. Or les élus sont enclins à participer à ce travail davantage pour apprécier l'équité des effets sur les valeurs locatives des différents locaux dans différents secteurs géographiques, sur la base de simulations produites par l'administration. Le cycle d'actualisation sexennale des valeurs locatives des locaux professionnels en 2022 a fait l'objet d'un bilan de la part d'associations d'élus. Dans de nombreuses commissions, les commissaires ont regretté une insuffisance d'information et de motivation des propositions de tarifs faites par l'administration, associée à une collecte trop restreinte de données concernant les loyers. La méthode « par capillarité » aurait ainsi eu une importance excessive dans les travaux des commissions. Le bilan regrettait aussi l'absence d'élus de certaines grandes agglomérations et l'impossibilité pour les élus de se faire assister d'un conseil technique.

Il conviendrait d'envisager des méthodes alternatives de concertation afin de simplifier le processus de mise à jour des valeurs locatives. L'hypothèse d'une consultation pour avis des assemblées délibérantes des communes ou des intercommunalités pourrait être étudiée.