ADAPTER LA FISCALITE LOCALE AUX COMPÉTENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Novembre 2026

Le Conseil des prélèvements obligatoires, une institution associée à la Cour des comptes

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires *» (articles L.411-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF)).*

Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par la Première présidente de la Cour des comptes, le collège du CPO comporte seize membres, huit magistrats et hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies, à raison de leur expérience professionnelle, par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur (articles L. 411-4 et L. 411-5 du CJF).

La présidente du CPO peut désigner, pour une durée d'un an, au plus quatre personnalités qualifiées, afin d'éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du Conseil mais n'ont pas voix délibérative (article L. 411-8 du CJF).

Situé, comme la Cour des comptes, à équidistance du Gouvernement et du Parlement, le CPO est un organisme pluridisciplinaire et prospectif qui contribue à l'élaboration de la doctrine et de l'expertise fiscales, grâce à l'indépendance de ses membres et à la qualité de ses travaux.

Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Il peut également être saisi pour avis, dans les mêmes conditions, en vue d'apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales (article L. 411-3 du CJF).

L'organisation des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO est ***indépendant****. À cette fin, les membres du Conseil « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ». Le secret professionnel s'impose à eux (article L.411-12 du CJF).*

Le CPO est ***pluridisciplinaire*** *dans sa composition et* ***collégial*** *dans son mode de délibération. Il entend en audition des représentants de la société civile et du monde économique.*

Afin d'assurer l'information du CPO, le directeur général du Trésor, le directeur de la législation fiscale, le directeur du budget, le directeur général des collectivités locales, le directeur de la sécurité sociale, le directeur général des entreprises et le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions et s'y expriment, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

L'élaboration des rapports et études du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO fait appel à des rapporteurs habilités, comme ses membres, à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit (articles L. 411 8 et suivants du CJF). Pour l'exercice de leurs missions, les membres du CPO comme les rapporteurs ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Les rapports et études sont rendus publics et sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Juin 2026	*Quel avenir pour la fiscalité de l'énergie ?*
Décembre 2025	*Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine*
Septembre 2025	*Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française*
Octobre 2024	*Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*
Décembre 2023	*Pour une fiscalité du logement plus cohérente*
Février 2023	*La TVA : une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*
Février 2022	*Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*
Septembre 2019	*La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*
Janvier 2018	*Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*
Janvier 2017	*Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*
Décembre 2015	*La taxe sur la valeur ajoutée*
Janvier 2013	*Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*

Février 2012	*Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*
Novembre 2011	*L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*
Mai 2010	*La fiscalité locale*
Novembre 2008	*La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*
Mars 2008	*Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*
Mars 2008	*Les prélèvements obligatoires des indépendants*
Mars 2007	*La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

Les études et avis à la demande du Parlement et du Gouvernement

Septembre 2026	*L'impôt sur le revenu depuis 2017, ses réductions et crédits d'impôt*
Octobre 2025	*Faut-il rapprocher les assiettes de la contribution sociale généralisée et des cotisations sociales ?*
Juin 2023	*Les différences d'imposition sur les bénéfices entre les PME et les grandes entreprises*
Octobre 2022	*La fiscalité locale dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN)*
Septembre 2020	*Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée*
Juillet 2018	*Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*
Février 2015	*Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*
Mai 2014	*Fiscalité locale et entreprises*
Juillet 2013	*La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*
Mai 2011	*Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*
Octobre 2010	*Entreprises et « niches » fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*
Octobre 2009	*Les prélèvements obligatoires dans une économie globalisée*
Mars 2009	*Le patrimoine des ménages*

Les notes du Conseil des prélèvements obligatoires

Octobre 2026	*Note n° 14 – Analyse des mesures nouvelles en recettes des lois projets de lois financières pour 2027*
Novembre 2025	*Note n°13 – Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Troisième édition 2025*
Juillet 2025	*Note n° 12 – Les prévisions de recettes en Europe : quel rôle pour les institutions budgétaires indépendantes ?*
Juin 2025	*Note n° 11 - Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023 : analyses complémentaires*
Décembre 2024	*Note n° 10 – Rationaliser la fiscalité des jeux d'argent et de hasard*
Octobre 2024	*Note n° 9 – Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*
Septembre 2024	*Note n° 8 – Les impôts et taxes affectés*
Février 2024	*Note n° 7 – Baromètre des prélèvements obligatoires – Seconde édition 2023*
Septembre 2023	*Note n° 6 – La TVA est-elle un impôt juste ?*
Juillet 2023	*Note n° 5 - La fiscalité nutritionnelle*
Juin 2023	*Note n° 4 - Les enjeux de la TVA à l'ère du numérique*
Février 2022	*Note n° 3 - Baromètre des prélèvements obligatoires en France – Première édition 2021*

Juillet 2021	*Note n° 2 - Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéfices des multinationales*
Juillet 2021	*Note n° 1 - Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ?*

Les rapports du Conseil des impôts

2005	*La fiscalité dérogatoire*
2004	*La concurrence fiscale et l'entreprise*
2003	*La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales*
2002	*Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*
2001	*La taxe à la valeur ajoutée*
2000	*L'imposition des revenus*
1999	*La fiscalité des revenus de l'épargne*
1998	*L'imposition du patrimoine*
1997	*La taxe professionnelle*
1995	*La contribution sociale généralisée*
1994	*Fiscalité et vie des entreprises*
1992	*La fiscalité de l'immobilier urbain*
1990	*L'impôt sur le revenu*
1989	*La fiscalité locale*
1987	*La fiscalité des entreprises*
1986	*L'imposition du capital*
1984	*L'impôts sur le revenu*
1983	*La taxe sur la valeur ajoutée*

1980	*L'imposition des bénéfices agricoles*
1979	*L'impôt sur le revenu*
1977	*L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux*
1974	*L'impôt sur le revenu*
1974	*Application de l'article 5 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat*
1972	*L'imposition des revenus déclarés par les tiers*
1972	*L'évolution de l'impôt sur le revenu*

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par Mme Amélie de MONTCHALIN, Première présidente de la Cour des comptes.

En étaient membres à la date d'adoption du rapport :

- *M. Patrick LEFAS, vice-président, suppléant la Première présidente de la Cour des comptes ;*
- *M. Alain CHRÉTIEN, maire de Vesoul et président d'agglomération ;*
- *M. Jean-Claude HASSAN, conseiller d'État ;*
- *M. Guillaume MAIGRET, conseiller référendaire à la Cour de cassation ;*
- *M^me^ Karine BERGER, conseillère maître à la Cour des comptes*
- *M^me^ Marie-Christine LEPETIT, inspectrice générale des finances ;*
- *M. Pierre-Louis BRAS, inspecteur général des affaires sociales*
- *M. Cédric AUDENIS, inspecteur général de l'institut national de la statistique et des études économiques*
- *M. Pierre BOYER, professeur d'économie à l'École Polytechnique ;*
- *M. Frédéric GONAND, professeur d'économie à l'université Paris Dauphine ;*
- *M^me^ Lise PATUREAU, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine ;*

- *M. Rémi PELLET, professeur de droit à l'université de Paris Cité et à Sciences Po Paris ;*
- *M. Alexandre SAUBOT, dirigeant de sociétés, président de France industrie ;*
- *M^me^ Laurence JATON, vice-présidente d'Engie ;*
- *Mme Nadia JOUBERT, directrice des statistiques et de la science des données à la Mutualité sociale agricole ;*
- *M. Jacques CREYSSEL, dirigeant de sociétés, membre du conseil exécutif et co-président de la commission économie et finances du MEDEF ;*
- *M. Jean-Pierre VIOLA, conseiller maître à la Cour des comptes.*

Ont participé aux travaux sur ce rapport jusqu'à l'expiration de leur mandat :

- *M. Samuel GILLIS, conseiller référendaire à la Cour de cassation*
- *Mme Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseillère à la Cour des comptes*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par M. Guilhem BLONDY, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du CPO, et M. Alexandre JEHAN, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes, secrétaire général adjoint.

Les travaux de secrétariat du Conseil sont réalisés par M^me^ Jacqueline SELLAM, chargée de mission.

Le rapport, présenté par M. Nicolas SALEILLE, inspecteur des finances, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 8 octobre 2026.

Les études préliminaires au rapport (« rapports particuliers ») ont été effectués par :

- *M. Ilyes BENNACEUR, inspecteur des finances adjoint ;*
- *M^me^ Cloé CHAPELET, inspectrice des affaires sociales ;*
- *M^me^ Julie DESCHENES, cheffe de bureau à la direction de la législation fiscale ;*
- *M. Galaad DEFONTAINE, auditeur à la Cour des comptes ;*
- *M. Abderrahmane EL ABIED, inspecteur général adjoint de l'administration ;*

- *M. Thibault de GRAMONT, docteur en droit ;*
- *M. Olivier LEFOULON, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes ;*
- *M. Paul LEVASSEUR, auditeur au Conseil d'État ;*
- *M^me^ Séverine REYMUND, administratrice de l'État.*

Le rapport a en outre bénéficié de deux contributions qui sont mises en ligne en même temps que le présent rapport :

- *Une étude réalisée par l'Institut des politiques publiques, consacrée à l'incidence de la taxe foncière sur les prix immobilier et les constructions de logement, réalisée M. Antoine Bozio, M. Sylvain Duchesne, M. Etienne Fize, M. Bertrand Garbinti et M^me^ Lola Josseran ;*
- *Une étude réalisée par la direction générale des finances publiques, consacrée aux effets redistributifs de la substitution de valeurs vénales ou des loyers issus de l'application GMBI aux valeurs locatives, à la maille de l'Iris.*

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

- *M. Eric WOERTH, ancien ministre ;*
- *M. Stéphane PERRIN-SARZIER, vice-président de la région Bretagne ;*
- *M. Jean-Léonce DUPONT, président du conseil départemental du Calvados ;*
- *M. Emmanuel SALLABERRY, maire de Talence ;*
- *M. Alain TRANNOY, professeur d'économie, Université d'Aix-Marseille ;*
- *M. Guy GILBERT, professeur d'économie émérite ;*
- *Mme Marie BREUILLÉ, directrice de recherches, INRAÉ-Dijon*

Les rapports particuliers sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces rapports particuliers sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO

Sommaire

SOMMAIRE 11

SYNTHÈSE DU RAPPORT 17

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS 22

TABLE DES ACRONYMES 24

INTRODUCTION 28

CHAPITRE I - LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE ONT PROFONDÉMENT RECOMPOSÉ LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 30

1. La progression des recettes des collectivités locales a soutenu celle de leurs dépenses, tandis que la fiscalité prenait une place croissante dans leur financement 30

1.1. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 11,2 % du PIB et 19,6 % de la dépense publique en 2025 30

1.2. Les impôts et taxes affectés aux collectivités représentent 6,4 % du PIB et plus de la moitié des recettes locales 34

2. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les réformes des impôts de production ont réduit la place de la fiscalité directe dans le financement local, au profit des impôts transférés 40

3. Les réformes ont concentré les impôts locaux directs sur le « bloc communal » et fragilisé le financement des départements, fortement exposés à la volatilité des DMTO 44

3.1. Le « bloc communal » concentre désormais la quasi intégralité des impôts locaux directs, avec une structure de ressources davantage orientée vers le foncier 44

3.2. Le panier de ressources des départements, fortement exposé à la volatilité des DMTO, apparaît de moins en moins adapté au

financement de dépenses sociales structurellement dynamiques et largement contraintes.....48

3.3. Les régions ont connu la disparition progressive de leurs impôts économiques territorialisés et sont aujourd'hui essentiellement financées par des ressources nationales dynamiques 51

4. La baisse des impôts locaux a été prise en charge par l'État, qui a compensé les collectivités par des fractions d'impôts nationaux.....53

CHAPITRE II - LA FISCALITÉ LOCALE PÈSE MOINS SUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES, MAIS LES INÉGALITÉS ENTRE TERRITOIRES ET ENTRE CONTRIBUABLES PERSISTENT.....56

1. La fiscalité locale acquittée par les ménages et par les entreprises a nettement diminué sous l'effet des réformes.....56

1.1. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a allégé les prélèvements locaux pesant sur les ménages 57

1.2. Les réformes des impôts de production engagées depuis 2021 ont réduit le poids de la fiscalité directe locale pesant sur les entreprises, notamment industrielles 58

2. La moindre territorialisation de l'impôt a affaibli le lien fiscal entre les citoyens-électeurs et les collectivités pourvoyeuses de services publics 62

3. La fiscalité locale, qui repose désormais sur un nombre plus limité de contribuables, demeure inéquitable.....66

3.1. La fiscalité locale pesant sur les ménages a évolué vers une moindre taxation des résidents et une plus forte sollicitation des propriétaires 66

3.2. Les valeurs foncières, qui occupent une place centrale dans le financement du « bloc communal », restent une source d'iniquité entre les contribuables 68

4. Les disparités de ressources entre collectivités territoriales restent importantes et ne sont que partiellement corrigées par les mécanismes de péréquation 71

4.1. Le potentiel fiscal est très inéquitablement réparti malgré une légère diminution des écarts sur la période récente 71

4.2. Les mécanismes de péréquation réduisent en partie les inégalités de ressources entre collectivités, mais leur portée demeure limitée et leurs effets sont insuffisamment évalués.....78

4.3. Les mécanismes de compensation ont permis de préserver les ressources des collectivités au prix d'une cristallisation des équilibres territoriaux 84

CHAPITRE III - LES CAPACITÉS DE MODULATION DES RESSOURCES FISCALES RESTENT IMPORTANTES POUR LE « BLOC COMMUNAL » MAIS SONT RÉDUITES POUR LES DÉPARTEMENTS ET RÉSIDUELLES POUR LES RÉGIONS.....88

1. Les réformes fiscales ont conduit à une situation paradoxale, avec des ratios d'autonomie financière au plus haut, mais une moindre maîtrise de leurs recettes par les collectivités 88

1.1. Le cadre de l'autonomie financière issu de la révision constitutionnelle de 2003, peu protecteur et source de confusion, doit évoluer.....88

1.2. La réforme de l'autonomie financière ne doit pas conduire à l'instauration d'une nouvelle garantie d'autonomie fiscale 93

2. Le « bloc communal » dispose toujours de marges de manœuvre significatives pour moduler ses ressources fiscales 98

2.1. Les impôts fonciers procurent aux collectivités du « bloc communal », qui en fixent le taux, des recettes stables et spontanément dynamiques.....99

2.2. Particularité française, le versement mobilité représente une part majeure du financement des mobilités 103

3. Les départements saturent leur pouvoir de taux sur les DMTO, tandis que les régions n'ont plus que des marges de manœuvre résiduelles 106

4. Les impôts à la main des collectivités pour agir sur les incitations des contribuables sont d'une efficacité réduite.....107

4.1. La fiscalité locale n'exerce qu'une influence marginale sur les choix d'implantation des entreprises 107

4.2. La fiscalité visant à lutter contre la vacance des logements produit des effets limités 109

4.3. Les exonérations fiscales locales se sont progressivement multipliées sans que leur efficacité fasse l'objet d'une évaluation d'ensemble 110

4.4. La fiscalité locale peut contribuer au financement de la transition écologique mais ne constitue qu'un outil incitatif subsidiaire en matière environnementale 112

CHAPITRE IV - LA RECOMPOSITION DU FINANCEMENT LOCAL DOIT ÊTRE MENÉE À SON TERME EN ADAPTANT LA PLACE DE LA FISCALITÉ AUX COMPÉTENCES ET AUX BESOINS DE CHAQUE STRATE DE COLLECTIVITÉS 116

1. La gouvernance des finances locales doit évoluer 117

1.1. La notion d'autonomie financière doit être revue pour tenir compte des compétences et des besoins différenciés de chaque strate de collectivités.....117

1.2. La gouvernance des finances locales doit être améliorée pour rétablir la confiance entre l'État et les collectivités et organiser leur contribution au redressement des finances publiques dans un cadre cohérent et prévisible 118

2. Le renforcement du lien contributif local pourrait s'appuyer sur le développement des redevances plutôt que sur la création d'un nouvel impôt local.....123

2.1. La création d'un nouvel impôt résidentiel présenterait une efficacité limitée pour renforcer le lien fiscal local 123

2.2. Le renforcement du lien avec les usagers peut être recherché par un recours accru aux redevances lorsque les services publics sont individualisables 127

2.3. En complément, les règles d'affectation de certaines recettes fiscales pourraient être supprimées afin de renforcer les marges de gestion des collectivités 131

3. Pour le « bloc communal », la fiscalité directe locale demeure justifiée au regard des larges compétences exercées et des besoins de différenciation des politiques publiques et de responsabilisation des élus 132

3.1. Ressource centrale du « bloc communal », la taxe foncière doit être modernisée pour devenir plus équitable 133

3.2. Des exonérations de fiscalité locale décidées par l'État limitent les marges de manœuvre des collectivités sans effets probants.....152

3.3. La rationalisation des taxes à faible rendement affectées notamment au « bloc communal » doit être poursuivie.....153

4. Les départements sont trop exposés à la volatilité des DMTO, ce qui justifie de les remplacer par des ressources de l'État et de la sécurité sociale mieux adaptées à leurs compétences.....155

4.1. Le scénario d'un transfert de CSG avec assiette territorialisée présente des risques importants qui justifient qu'il soit écarté....155

4.2. Les DMTO affectés aux départements pourraient être remplacés par des ressources de l'État et de la sécurité sociale.....159

5. Le financement des régions par des ressources nationales dynamiques et prévisibles, qui répond à leurs besoins de planification et d'investissement, doit être conforté 160

6. La politique de péréquation doit être relancée autour d'objectifs de réduction des écarts de ressources explicites et mieux évalués.....163

CONCLUSION 166

Synthèse du rapport

La fiscalité locale occupe une place clé dans le financement des collectivités territoriales. En 2025, les impôts et taxes représentaient plus de la moitié des recettes des administrations publiques locales (190,2 Md€, soit 6,4 % du PIB).

Depuis quinze ans, les réformes de la fiscalité locale ont profondément transformé le modèle de financement des collectivités territoriales. Conçues pour alléger les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises, les suppressions de la taxe professionnelle (TP) et de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), ainsi que la baisse de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ont conduit à substituer progressivement des fractions d'impôts nationaux aux impôts locaux directs.

Ces transformations ont eu des effets différenciés selon les strates de collectivités. L**e « bloc communal » concentre aujourd'hui l'essentiel de la fiscalité directe locale** et conserve des capacités importantes de modulation de ses recettes, ce qui demeure cohérent avec des compétences de proximité, une clause générale de compétence et des besoins de différenciation des politiques publiques. **À l'inverse, les départements et les régions ont progressivement perdu leurs principaux impôts territorialisés.** La TVA est désormais la première ressource des départements (28 % de leurs recettes de fonctionnement en 2025), sur laquelle ils ne disposent d'aucun pouvoir de taux. Ils conservent par ailleurs les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), une ressource dynamique, mais inadaptée au financement de leurs dépenses, notamment sociales, en raison des déséquilibres dans la répartition territoriale de leur assiette et de la volatilité de leur produit. Les régions, qui étaient affectataires de la taxe professionnelle puis de la CVAE, sont quant à elles désormais financées principalement par des fractions de TVA, et ne disposent plus que de pouvoirs de taux résiduels.

Les réformes ont permis de réduire le niveau des impôts locaux et de corriger certaines faiblesses du système antérieur. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réduction des impôts de production ont allégé les prélèvements pesant sur les ménages et

les entreprises de 15,6 Md€, soit une baisse de 13,5 % des impôts locaux à leur charge. La suppression de la THRP a notamment permis de mettre fin à un impôt complexe et dont l'assiette était mitée par la multiplication des abattements, exonérations, plafonnements et dégrèvements financés par l'État, ce qui réduisait la part effectivement acquittée par les contribuables.

Toutefois, d'autres faiblesses structurelles du système fiscal local persistent ou ont été accentuées par les réformes :

- premièrement, le panier de recettes des départements apparaît trop dépendant du produit des DMTO, qui est fortement corrélé à l'évolution du marché de l'immobilier. Ainsi, après une nette contraction de -21,8 % en 2023 puis de -13,5 % en 2024, les recettes de DMTO affectées aux départements ont rebondi de +20,4 % en 2025, sous le double effet du rebond du marché immobilier et du relèvement du taux maximal d'imposition ;
- deuxièmement, les écarts de ressources demeurent très importants entre collectivités comparables, en particulier au sein du « bloc communal ». La péréquation financière contribue à réduire ces écarts, mais son efficacité demeure limitée par des volumes encore insuffisants et le maintien de compensations historiques, désormais complétées par des modalités de répartition des fractions de TVA qui tendent à figer les situations acquises ;
- troisièmement, les principaux impôts fonciers (TFPB, CFE), qui occupent une place centrale dans le financement du « bloc communal », demeurent assis sur des valeurs locatives cadastrales obsolètes et inéquitables, ce qui nuit à l'égalité devant l'impôt et affaiblit le consentement à ce dernier ;
- quatrièmement, le recul de la fiscalité directe locale a été perçu comme affaiblissant le lien contributif entre les citoyens et les collectivités locales. Si les collectivités du « bloc communal » conservent un socle significatif d'impôts fonciers acquittés par les propriétaires et les entreprises, la suppression de la THRP a rompu le principal lien fiscal avec les locataires. Les départements et les régions ont également perdu l'essentiel de leurs impôts directs territorialisés, alors qu'ils assurent des services bénéficiant à l'ensemble de la population ;
- cinquièmement, le cadre de l'autonomie financière, tel qu'il avait été défini en 2003, apparaît largement obsolète. Il repose sur des ratios organiques calculés à l'échelle nationale et qui assimilent à des ressources propres les fractions d'impôts nationaux sur

lesquelles les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de décision. Les ratios d'autonomie financière ont ainsi progressé alors même que les leviers des collectivités sur leurs recettes se sont réduits.

Ces fragilités entraînent une perte de cohérence, d'efficacité et de lisibilité. Dans un contexte de crise des finances publiques, elles appellent des réformes structurelles afin d'améliorer durablement le système de financement local.

Le CPO recommande en conséquence de mener à son terme la recomposition du financement des collectivités territoriales en clarifiant le rôle de la fiscalité et des autres ressources dans le panier de chaque strate territoriale et en assumant une différenciation claire en fonction des compétences exercées.

Pour le « bloc communal », qui seul conserve la clause de compétence générale et fournit de nombreux services publics de proximité, la place de la fiscalité directe locale devrait être confortée à condition qu'elle soit modernisée. En particulier, la modernisation des impôts fonciers, qui procurent des recettes stables et dynamiques aux communes et intercommunalités appelées à en fixer les taux, doit être une priorité afin de renforcer le lien entre l'imposition et la valeur contemporaine des biens, de disposer d'une vision plus juste du potentiel fiscal de chaque territoire, d'améliorer l'équité entre les contribuables et de simplifier la liquidation de l'impôt. La création d'un nouvel impôt local, qui serait incompréhensible pour les contribuables, doit en revanche être écartée. Pour affermir le lien contributif avec l'ensemble des citoyens, le Conseil propose plutôt de mieux mobiliser les redevances, qui permettent aux collectivités d'établir un lien direct et lisible avec les usagers des services publics, d'assouplir les règles actuelles d'affectation de certaines taxes à des dépenses particulières et de réduire certaines exonérations de fiscalité locale décidées par l'État.

Pour les départements, la recherche d'un lien contributif direct entre contribuables et collectivités apparaît moins pertinente et peu efficace. Les départements financent en effet principalement des politiques de solidarité dont les principaux paramètres sont définis au niveau national, et dont le niveau dépend largement des caractéristiques démographiques et sociales des territoires. La priorité est donc de leur garantir de ressources adaptées à ces dépenses sociales largement contraintes et structurellement dynamiques : leur dépendance aux DMTO, très volatils et dont la répartition territoriale est sans lien direct avec ces charges, doit être réduite,

voire supprimée. Dans cette perspective, l'affectation directe de ressources prélevées sur leur territoire est peu adaptée : la répartition géographique de leur assiette, qu'elle soit liée notamment aux niveaux de revenus et à la structure de la population (CSG) ou au marché locatif ou immobilier (taxe foncière), ne coïnciderait pas avec celle des besoins sociaux et renforcerait les écarts de ressources entre départements. À compétences inchangées, l'amélioration du modèle de financement des départements appelle donc plutôt une substitution totale ou partielle des DMTO par des ressources de l'État ou de la sécurité sociale (CNSA), réparties selon des critères reflétant les charges supportées par chaque territoire, notamment dans le champ de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Enfin, la disparition de la fiscalité directe locale des régions peut être pleinement assumée. Leur modèle de financement apparaît aujourd'hui relativement robuste : la place prise par la TVA leur assure une ressource nationale dynamique et elles ne connaissent pas, contrairement aux départements, de difficulté structurelle d'adéquation entre leurs recettes et leurs dépenses. L'enjeu porte donc moins sur la nature fiscale de leurs ressources que sur une répartition pertinente entre les territoires. La territorialisation d'un impôt comme l'IS serait à cet égard contre-productive : son assiette, très concentrée géographiquement, accentuerait les disparités entre régions sans lien avec leurs besoins. Le modèle actuel doit donc plutôt être consolidé en veillant à une répartition plus contemporaine et équitable de ressources nationales dynamiques.

Ces évolutions supposent l'abandon de la notion d'autonomie financière, telle qu'elle avait été définie en 2003. Les ratios organiques d'autonomie financière, construits à une époque où les collectivités disposaient d'une fiscalité locale plus importante, ne rendent plus compte de la réalité. Le CPO propose de faire évoluer ce cadre en actant la suppression des ratios des départements et des régions et en faisant évoluer le ratio du « bloc communal » pour qu'il reflète la proportion de leurs recettes liées à leur territoire.

La modernisation du financement des collectivités nécessite également de réduire les importantes inégalités de ressources qui persistent entre collectivités. À cet égard, le CPO recommande d'améliorer les indicateurs de ressources et de charges des collectivités afin de pouvoir faire évoluer en profondeur les mécanismes de péréquation en fixant, pour chaque catégorie de collectivités, des objectifs explicites de réduction des écarts de ressources après péréquation et en évaluant leur atteinte. Il recommande par ailleurs de renforcer progressivement les mécanismes de péréquation horizontale, de poursuivre l'extinction des

composantes historiques de la DGF et d'adapter les modalités de répartition des fractions de TVA afin qu'elles tiennent davantage compte des évolutions démographiques et des besoins de financement des territoires appréciés sur des bases contemporaines à partir de critères simples.

Enfin, la place croissante des ressources nationales dans le financement des collectivités appelle à une amélioration de la gouvernance des finances locales, afin de garantir à la fois que celles-ci bénéficient d'un niveau adéquat de ressources et contribuent équitablement à l'effort de redressement des finances publiques, compte tenu de l'ampleur des transferts nationaux dont elles bénéficient. Dans cette perspective, **le CPO recommande d'institutionnaliser une gouvernance pluriannuelle des recettes des collectivités territoriales à deux niveaux. Un tiers de confiance, indépendant de l'État comme des collectivités,** serait chargé d'apprécier l'évolution spontanée des ressources et des charges locales et d'éclairer le Parlement sur l'adéquation des ressources aux compétences exercées, tandis qu'une structure représentative des différentes associations d'élus serait régulièrement consultée sur le niveau et la répartition entre collectivités des transferts de l'État.

Synthèse des recommandations

Refonder la gouvernance des finances locales

Recommandation n° 1 : Remplacer le ratio d'autonomie financière du « bloc communal » par une mesure de la part des ressources liées au territoire dans leurs ressources totales ; supprimer ce ratio pour les départements et les régions.

Recommandation n° 2 : Refonder la gouvernance des finances locales autour d'une programmation pluriannuelle des recettes, en confiant à un tiers de confiance indépendant l'établissement d'un diagnostic objectivé des finances locales, et en renforçant la concertation entre l'État et les collectivités territoriales sur leur contribution au redressement des finances publiques et les modalités de sa mise en œuvre.

Moderniser et rationaliser les ressources du « bloc communal »

Recommandation n° 3 : Renforcer le lien entre les usagers et le financement des services publics locaux en développant le recours aux redevances lorsque leurs bénéficiaires sont identifiables et leur usage individualisable, sur la base d'une connaissance complète des coûts et sous réserve d'en préserver l'accessibilité.

Recommandation n° 4 : Privilégier l'augmentation des recettes tarifaires par rapport à tout nouveau relèvement du versement mobilité et conditionner tout déplafonnement de celui-ci à une augmentation concomitante de la contribution des usagers.

Recommandation n° 5 : Assouplir les règles d'affectation obligatoire des recettes fiscales locales en supprimant l'affectation de la taxe de séjour et de la part départementale de la taxe d'aménagement.

Recommandation n° 6 : Consolider la fiscalité locale directe du « bloc communal » et moderniser l'assiette des impôts fonciers en la rapprochant des loyers de marché ou des valeurs vénales, selon une méthode permettant leur actualisation régulière.

Recommandation n° 7 : Réduire les exonérations de fiscalité locale décidées par l'État, notamment en rationalisant les régimes zonés.

Recommandation n° 8 : Supprimer, fusionner ou remplacer par des redevances les impôts locaux à faible rendement dans une logique de simplification pour le contribuable et de réduction des coûts de gestion.

Assumer la disparition de la fiscalité locale directe des départements et des régions et adapter leurs ressources à leurs compétences

Recommandation n° 9 : Réduire la dépendance des départements aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en organisant le financement de leurs compétences sociales par des ressources de l'État et de la sécurité sociale réparties selon des critères contemporains de ressources et de charges.

Recommandation n° 10 : Écarter toute régionalisation de l'impôt sur les sociétés.

Réduire les inégalités de ressources entre collectivités

Recommandation n° 11 : Fixer, pour chaque strate de collectivités, un objectif explicite et mesurable de réduction des écarts de ressources après péréquation, en améliorant les indicateurs utilisés pour les mesurer, et évaluer annuellement l'efficacité des dispositifs de péréquation au regard de cet objectif.

Recommandation n° 12 : Renforcer la péréquation verticale en répartissant progressivement la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les fractions de TVA selon des critères de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines, en concentrant les dotations de péréquation sur les collectivités qui en ont le plus besoin.

Recommandation n° 13 : Relancer la péréquation horizontale en indexant les volumes financiers qui lui sont consacrés sur la hausse constatée des produits de fonctionnement des ensembles intercommunaux (fonds de péréquation des intercommunalités), des communes franciliennes (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France) ou des départements franciliens (fonds de solidarité de la région Île-de-France).

Table des acronymes

APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APUL	Administrations publiques locales
ASE	Aide sociale à l'enfance
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CSG	Contribution sociale généralisée
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DACOM	Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer
DCRTP	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DFM	Dotation forfaitaire des communes
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DMTG	Droits de mutation à titre gratuit
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DNP	Dotation nationale de péréquation
DPU	Dotation politique de la ville
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSU	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale

FB	Foncier bâti
FDPTP	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle
FNAET	Fonds national de l'attractivité économique des territoires
FnB	Foncier non bâti
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU	Fiscalité professionnelle unique
FSDRIF	Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GFP	Groupement à fiscalité propre
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IGF	Inspection générale des finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFGL	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PO	Prélèvements obligatoires
REI	Recensement des éléments d'imposition
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères

RFR	Revenu fiscal de référence
RSA	Revenu de solidarité active
TASA	Taxe additionnelle spéciale annuelle
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TCFE	Taxe sur la consommation finale d'électricité
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF	Taxe foncière
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
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
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TLV	Taxe sur les logements vacants
TP	Taxe professionnelle
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VM	Versement mobilité
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZAE	Zone d'activité économique
ZDE	Zone de développement de l'éolien (terrestre)

Introduction

La fiscalité locale désigne l'ensemble des prélèvements obligatoires affectés aux collectivités territoriales et à leurs groupements afin de financer les services publics dont ils ont la charge. Elle recouvre à la fois les impôts dont le produit est attribué aux collectivités territoriales, notamment les impôts locaux directs, les impôts nationaux partagés ou transférés ainsi que certaines taxes spécifiques destinées au financement de compétences ou d'équipements particuliers.

En 2025, hors cotisations sociales, les impôts et taxes représentaient plus de la moitié des recettes des administrations publiques locales (190,2 Md€[1], soit 6,4 % du PIB).

Comme tout prélèvement obligatoire, la fiscalité locale doit répondre à plusieurs objectifs parfois contradictoires. Elle doit d'abord procurer aux collectivités des ressources suffisantes, prévisibles et adaptées aux dépenses qu'elles financent. Elle doit également limiter autant que possible les distorsions économiques qu'elle est susceptible d'engendrer, qu'il s'agisse des effets des impôts de production sur la localisation des entreprises ou de ceux des droits de mutation à titre onéreux sur la mobilité résidentielle. Elle doit enfin être équitable, tant entre contribuables qu'entre territoires, et suffisamment lisible pour permettre aux citoyens d'identifier le coût des services publics dont ils bénéficient.

Dans son rapport consacré à la fiscalité locale en 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait souligné plusieurs limites structurelles du système français. Il relevait notamment que la fiscalité locale orientait fortement la capacité d'action des collectivités territoriales, que le lien entre les dépenses locales et leur financement tendait à se distendre sous l'effet des exonérations, dégrèvements et compensations pris en charge par l'État, que les prélèvements locaux demeuraient peu lisibles pour les contribuables et que les objectifs d'équité entre contribuables et entre collectivités n'étaient qu'imparfaitement atteints. Il constatait également que les impôts locaux directs tenaient insuffisamment compte des facultés contributives des ménages et que les mécanismes de péréquation ne corrigeaient qu'en partie les écarts de ressources entre territoires.

Le Conseil formulait dès lors plusieurs orientations de réforme. Il proposait notamment une révision des assiettes foncières afin de renforcer l'équité des impôts locaux, un renforcement des mécanismes

[1] Insee – résultats Comptes nationaux annuels base 2020 (28 août 2026)

de péréquation ainsi qu'une spécialisation accrue des ressources locales. Il recommandait la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont il soulignait le caractère peu équitable, et envisageait un scénario tendant à substituer une part plus importante de ressources nationales aux impôts locaux existants.

Quinze ans plus tard, plusieurs de ces recommandations ont été mises en œuvre. La taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui avec la contribution foncière des entreprises avait remplacé la taxe professionnelle est elle-même en cours de suppression. Ces réformes ont permis de réduire significativement la fiscalité locale acquittée directement par les ménages et les entreprises, tout en préservant globalement les ressources des collectivités territoriales.

Ces transformations ont profondément modifié l'architecture du système de financement des collectivités. Celles-ci sont désormais davantage financées par des fractions d'impôts nationaux, notamment de TVA. Le « bloc communal » concentre l'essentiel des impôts locaux directs assortis d'un pouvoir de taux, tandis que les départements et les régions sont principalement financés par des ressources nationales affectées. Les enjeux se sont déplacés. La question n'est plus principalement celle du niveau de la fiscalité locale, mais celle de son équité, de son efficacité, de sa lisibilité, de son adéquation aux compétences exercées par chaque strate de collectivités et de sa contribution à la soutenabilité des finances publiques.

Ces réformes ont également **réduit le lien fiscal direct entre une partie des contribuables locaux et les collectivités** qui rendent les services publics, en particulier pour les locataires. Les réformes ont par ailleurs **accru la concentration de la fiscalité locale sur le foncier et sur les propriétaires**, dans un contexte où les valeurs locatives demeurent imparfaitement représentatives de la réalité économique des biens. Elles ont enfin renforcé la dépendance de certaines strates à des ressources nationales affectées, dynamiques mais non pilotables localement, ce qui nourrit **un décalage entre l'autonomie financière au sens juridique et la capacité de mobilisation de recettes supplémentaires**.

Le présent rapport vise ainsi à réexaminer la fiscalité locale à l'aune des transformations intervenues depuis 2010. Il analyse les effets des réformes récentes sur la structure des ressources locales, sur la répartition de la charge fiscale entre contribuables et sur les inégalités entre territoires. Il examine par ailleurs les enjeux de responsabilité locale et de gouvernance des finances publiques. Enfin, il identifie les réformes qui apparaissent aujourd'hui nécessaires pour poursuivre la modernisation du système, renforcer son équité et son efficacité et pour garantir sa soutenabilité à long terme.

Chapitre I - Les réformes de la fiscalité locale ont profondément recomposé le financement des collectivités territoriales

Depuis le précédent rapport du CPO consacré à la fiscalité locale[2], plusieurs réformes fiscales ont profondément modifié la structure des ressources des collectivités territoriales.

Si les recettes fiscales conservent une place prépondérante dans le financement de dépenses en progression rapide (section 1), la nature de ces recettes a changé : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et la réduction des impôts de production ont diminué le poids des impôts locaux directs, au profit de fractions d'impôts nationaux (section 2). Cette recomposition a produit des effets différenciés selon les strates : le « bloc communal » concentre désormais l'essentiel du pouvoir fiscal, tandis que les départements demeurent exposés à la volatilité des droits de mutation à titre onéreux et que les régions dépendent principalement de ressources nationales (section 3). Les baisses d'impôt locaux, qui ont été prises en charge par l'État, ont eu un coût élevé pour les finances publiques (section 4).

1. La progression des recettes des collectivités locales a soutenu celle de leurs dépenses, tandis que la fiscalité prenait une place croissante dans leur financement

1.1. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 11,2 % du PIB et 19,6 % de la dépense publique en 2025

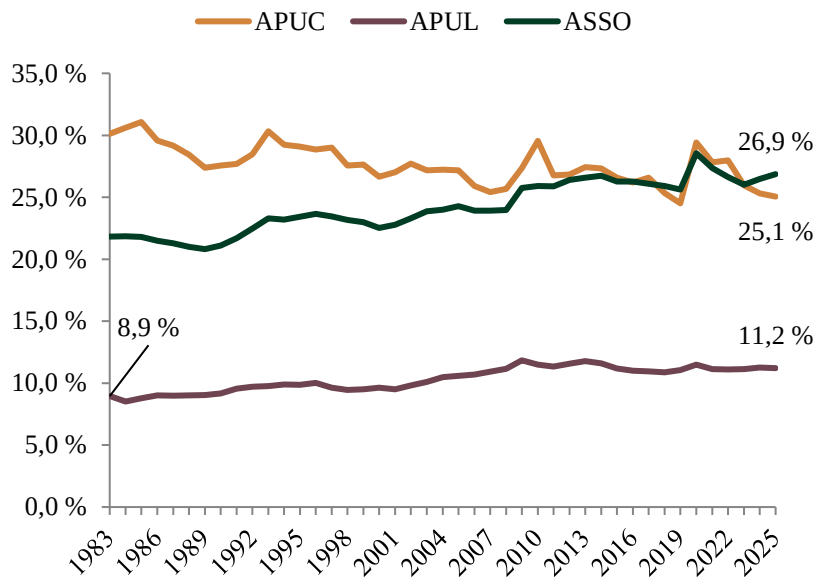
Depuis les débuts de la décentralisation, les dépenses des administrations publiques locales (APUL)[3] ont plus progressé que celles des autres administrations publiques et que l'activité économique. Entre 1983 et 2025, elles ont augmenté de +4,3 % par an en

[2] Conseil des prélèvements obligatoires, « *La fiscalité locale* », mai 2010.

[3] Les administrations publiques locales (APUL) regroupent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL), qui comprennent notamment les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), certains établissements publics locaux, les établissements publics fonciers locaux.

moyenne, contre +3,8 % pour le PIB, +4,2 % pour les administrations de sécurité sociale (ASSO) et +3,3 % pour les administrations publiques centrales (APUC). Ce différentiel de croissance a conduit à une augmentation progressive du poids de la dépense locale dans l'économie : les dépenses des APUL sont passées de 8,9 % du PIB en 1983 à 11,2 % en 2025, **soit une hausse de 2,3 points de PIB**. Elles atteignent ainsi 335,5 Md€ en 2025, soit 4 890 € par habitant.

Graphique 1 : Évolution de la dépense publique par secteur institutionnel (en % du PIB)



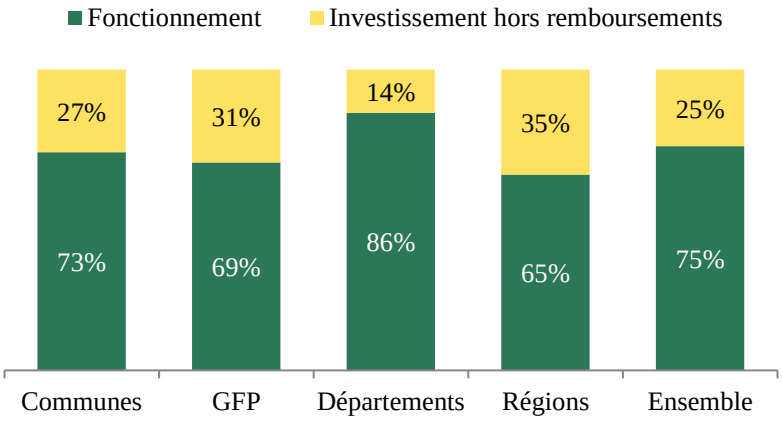
Source : Insee, comptes nationaux 2025, base 2020.

La progression des dépenses locales depuis le début des années 1980 s'explique en partie par les transferts de compétences liés aux différentes vagues de décentralisation. Les transferts de compétence successifs (notamment en matière de formation professionnelle, de collèges et lycées, de RMI puis de RSA, d'APA et de PCH) ont accru le périmètre d'intervention des collectivités. Toutefois, sur la période 1983-2019, les transferts de compétences n'expliquent qu'environ un tiers de la hausse des dépenses locales, les deux tiers restants correspondant à une progression des dépenses à champ de compétences constant, sous l'effet conjugué de l'évolution des besoins, des coûts et des normes applicables aux services publics locaux, ainsi que des choix de

gestion des collectivités[4]. Après la forte dynamique observée entre 1982 et 2010, tirée en partie par les transferts de compétences, les dépenses des APUL ont ralenti (+5,3 % par an en moyenne entre 1982 et 2010, contre +2,7 % depuis 2010).

La nature des dépenses, qui reflète les compétences exercées, diffère sensiblement selon les strates. En 2025, les dépenses de fonctionnement représentaient les trois quarts des dépenses locales hors remboursement de dette, contre un quart pour l'investissement. Cette répartition est proche de la moyenne pour le « bloc communal » (73 % de fonctionnement et 27 % d'investissement), mais s'en écarte fortement pour les départements et les régions. Les départements consacrent 86 % de leurs dépenses au fonctionnement et seulement 14 % à l'investissement, notamment en raison du poids de leurs compétences sociales. À l'inverse, les régions et CTU présentent le profil le plus orienté vers l'investissement, qui représente 35 % de leurs dépenses.

Graphique 2 : Répartition des dépenses par nature et par strate de collectivité en 2025 (Md€)



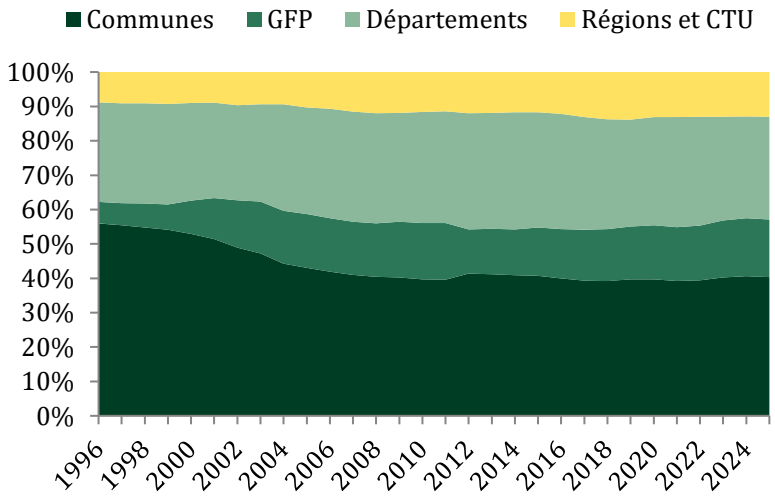
Source : CPO à partir des données de la DGCL, issues des comptes de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. En opérations réelles.

Note de lecture : dépenses réelles de fonctionnement, investissement hors remboursement d'emprunts.

[4] Voir le jaune budgétaire « *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales* » annexé au projet de loi de finances pour 2021, page 15, figure 6 présentant la décomposition de l'impact de la gestion locale et des mesures de décentralisation dans l'évolution des dépenses des APUL entre 1983 et 2019.

Enfin, la répartition des dépenses de fonctionnement entre catégories de collectivités s'est sensiblement modifiée depuis 1996. La part des communes a reculé de 56,0 % à 40,3 % en 2025, parallèlement à la montée en puissance de l'intercommunalité, dont la part est passée de 6,3 % à 16,7 %. La part des départements est restée globalement stable autour de 30 %, tandis que celle des régions et collectivités territoriales uniques a progressé de 8,8 % à 13,0 %.

Graphique 3 : Ventilation des dépenses de fonctionnement des APUL, par strate entre 1996 et 2025 (%)



Source : CPO, à partir des données de la DGCL.
Note de lecture : GFP : groupements à fiscalité propre

Encadré 1 : Des compétences et des structures de dépenses très différenciées selon les strates

Chaque strate de collectivités exerce des compétences distinctes, qui expliquent des structures de dépenses sensiblement différentes :

- Le « bloc communal » exerce principalement des compétences de proximité : urbanisme et aménagement, voirie, services urbains, gestion des déchets, eau et assainissement, équipements sportifs et culturels ainsi que, pour les communes, écoles maternelles et élémentaires et action sociale de proximité. Cette diversité se traduit par une combinaison de dépenses de fonctionnement liées à la fourniture des services publics locaux et d'importantes dépenses d'équipement. En 2025, l'investissement représente 28 % des dépenses du « bloc communal » hors remboursement de dette.
- Les départements sont principalement chargés des politiques sociales et de solidarité, notamment le RSA, l'APA, la PCH et l'aide sociale à l'enfance. Ils sont par ailleurs compétents pour les collèges, les routes départementales et les services d'incendie et de secours. Le poids des prestations et interventions sociales explique une structure particulièrement orientée vers le fonctionnement (86 % de leurs dépenses en 2025, contre 14 % pour l'investissement).
- Les régions exercent principalement des compétences en matière de transports régionaux, notamment ferroviaires, de lycées, de transport scolaire, de formation professionnelle et d'apprentissage, de développement économique et d'aménagement du territoire. Leur structure budgétaire est davantage orientée vers l'investissement : celui-ci représente 35 % de leurs dépenses en 2025, soit la proportion la plus élevée des trois strates.

Ces différences de compétences conduisent ainsi à des besoins de financement de nature distincte : davantage de dépenses sociales récurrentes et contraintes pour les départements, et une composante d'investissement plus importante pour le « bloc communal » et, plus encore, les régions. Elles sont à prendre en compte dans l'appréciation de l'adéquation du panier de ressources de chaque strate.

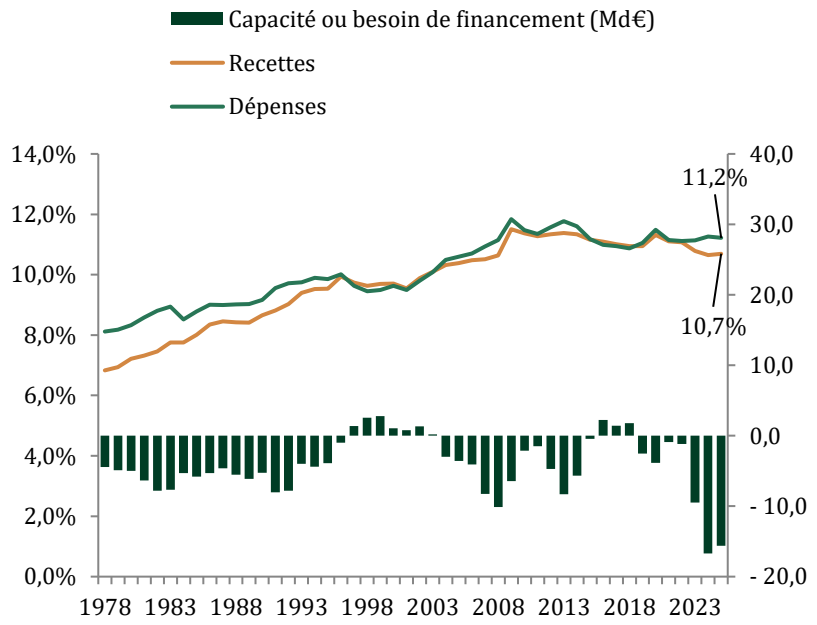
Source : CPO.

1.2. Les impôts et taxes affectés aux collectivités représentent 6,4 % du PIB et plus de la moitié des recettes locales

La dynamique des dépenses locales dépend en partie de celle des ressources mises à la disposition des collectivités. Le CPO relevait dès 2010 que les dépenses locales, si elles répondent à des besoins et à l'exercice de compétences, peuvent également être déterminées par les

ressources disponibles. Cette relation tient notamment à la règle d'équilibre des budgets locaux[5], qui limite durablement la possibilité de financer une progression des dépenses par le déficit, mais aussi à un effet de disponibilité des ressources : une augmentation des recettes permet le développement de nouvelles dépenses, tandis qu'une contrainte sur les ressources conduit à les modérer. Le pilotage des concours financiers de l'État peut ainsi constituer un instrument de maîtrise de la dépense locale.

Graphique 4 : Évolution des dépenses et des recettes des APUL (en % du PIB) et de leur capacité ou du besoin de financement (en Md€, échelle de droite)



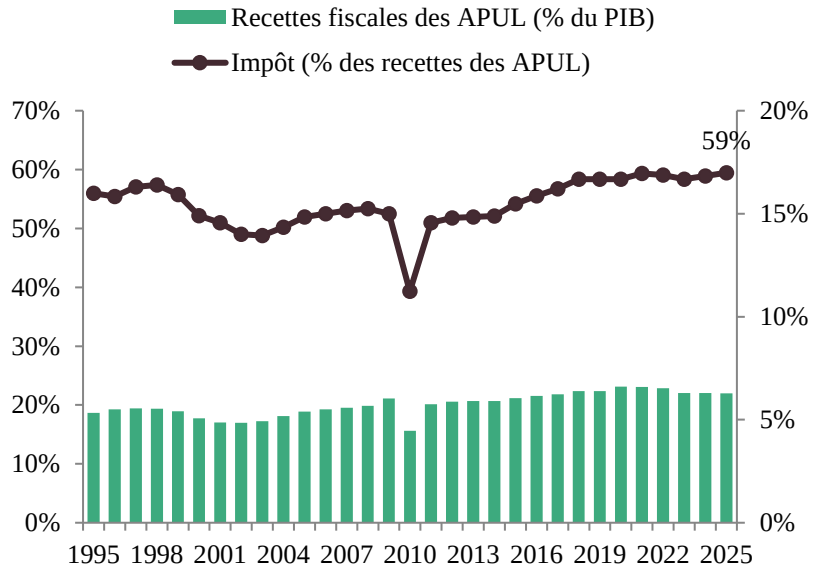
Source : Insee, comptes nationaux 2025, base 2020.
Lecture : en 2025, les dépenses des APUL représentaient 11,2 % du PIB, tandis que leurs recettes représentaient seulement 10,7 % du PIB ; leur besoin de financement s'établissait alors à -15,6 Md€.

[5] L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les budgets locaux doivent être votés en équilibre réel pour chacune des sections de fonctionnement et d'investissement ; et que le remboursement en capital des annuités d'emprunt doit être couvert par des ressources propres, à l'exclusion du produit des nouveaux emprunts. Les collectivités peuvent ainsi recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement, mais non leurs dépenses de fonctionnement ni le remboursement du capital de leur dette.

Les recettes des APUL ont progressé parallèlement à leurs dépenses, permettant de maintenir leur solde relativement proche de l'équilibre. Leur poids dans le PIB est ainsi passé d'environ 7 % à la fin des années 1970 à 10,7 % en 2025, soit 319,9 Md€ et 4 664 € par habitant. Après une progression régulière jusqu'au début des années 2010, les recettes ont connu une phase de modération entre 2013 et 2017 liée à la réduction des concours financiers de l'État, notamment de la DGF, au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques. Cette inflexion s'est accompagnée d'une diminution de la dépense locale de11,7 à 10,9 % du PIB.

La progression des recettes des APUL sur longue période a été principalement causée par la dynamique des impôts et taxes, qui représentaient 6,4 % du PIB en 2025 contre 4,5 % du PIB en 2010, soit une hausse de +1,9 point. Les impôts et taxes représentent plus de la moitié des recettes des APUL (59 % en 2025 contre 51 % en 2011). Ce niveau est nettement supérieur à la moyenne observée au sein de l'union Européenne (43 %).

Graphique 5 : Évolution de la part des recettes fiscales dans les recettes des APUL (en %) et dans le PIB (en % du PIB, échelle de droite)



Source : Insee, comptes nationaux 2025, base 2020.
Note : La baisse des recettes fiscales des APUL observée en 2010 résulte de la suppression de la taxe professionnelle, remplacée par un nouveau panier de ressources fiscales et par des mécanismes de compensation

Cet accroissement de la part des impôts et taxes dans les recettes des APUL, s'explique en partie par la progression des taux des principaux impôts locaux (cf. tableau 1). Il a cependant surtout été tiré par les réformes de la fiscalité locale intervenues depuis 2010, qui ont profondément transformé la structure de financement des collectivités.

Tableau 1 : Taux moyens des principaux impôts locaux directs en 2019 et en 2024 (%)

	2019	2024	Evolution (p.p.)
Taxe d'habitation	24,7 %	27,6 %	+3,0
THLV	18,2 %	18,2 %	0,0
Taxe sur le foncier bâti	37,2 %	39,7 %	+2,5
Taxe sur le foncier non bâti	53,9 %	55,3 %	+1,4
CFE	26,4 %	25,9 %	-0,5
TEOM	9,0 %	9,6 %	+0,6

Source : CPO, à partir des données de la DGCL.
Lecture : Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ; cotisation foncière des entreprises (CFE).
Note : Pour chaque type de collectivité, les taux moyens des taxes dites « ménages » sont calculés en divisant la somme des produits réellement perçus par la somme de leurs bases. Les produits réellement perçus intègrent les « gains et pertes », les lissages depuis 2017, et les produits des taxes additionnelles ou des majorations. Pour le secteur communal et l'ensemble des collectivités, les taux moyens sont calculés en rapportant l'ensemble des produits aux bases communales. Pour la CFE, la base du secteur communal est la somme des bases communales et intercommunales en FPU, en ZAE et en ZDE.

En 2025, selon les chiffres de la DGCL, les recettes fiscales des collectivités locales[6] représentaient 179,3 Md€[7] et étaient composées pour 39 % d'impôts locaux directs, pour 43 % de fiscalité transférée et pour 18 % d'autres impôts et taxes. Les réformes de la fiscalité locales intervenues depuis 2010 ont profondément transformé les modalités de financement des collectivités. La part et la nature des recettes fiscales varient désormais considérablement d'une strate à l'autre. Les impôts directs représentent toujours plus de la moitié des ressources des

[6] La notion de collectivités locales est plus étroite que celle d'administrations publiques locales (voir note 3 supra). Par ailleurs, les modalités de rattachement à l'exercice de certaines opérations peuvent différer entre la comptabilité générale des collectivités et la comptabilité nationale. Ces différences expliquent l'écart avec le chiffre cité plus haut (190,2 Md€).

[7] 177,5 Md€ selon les données Insee des comptes nationaux annuels.

communes, tandis que les recettes fiscales des EPCI, des départements et des régions proviennent désormais principalement de la fiscalité transférée.

Encadré 2 : Le périmètre de la fiscalité locale

La fiscalité locale regroupe l'ensemble des impôts et taxes perçus par les collectivités. Elle comprend les impôts locaux directs, les impôts transférés et les autres impôts locaux.

Les impôts locaux directs regroupent les impôts directs[8] dont l'assiette est territorialisée et dont les collectivités fixent le taux ou le tarif ou, dans quelques cas, le produit. Ils comprennent :

- les taxes « *ménages* » : taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)[9] et non-bâties (TFPNB) ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), impôt direct adossé à la TFPB ;
- les impôts « *économiques* » : cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ;
- la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), à destination de la région Île-de-France pour le financement des transports en commun franciliens, et la taxe de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

La fiscalité transférée (ou partagée) désigne les prélèvements dont l'assiette ou le produit fait l'objet d'une répartition entre différents acteurs du système fiscal et dont une partie seulement est affectée au financement des collectivités locales. Elle comprend les fractions affectées aux collectivités de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'accise sur les énergies perçue sur les gazoles et les essences (ex-TICPE), de l'accise sur les énergies perçue sur l'électricité (ex-TCFE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA).

Enfin, **les autres impôts et taxes locaux** forment un ensemble composite qui comprend les impôts et taxes affectés aux collectivités et qui ne correspondent ni à des impôts directs, ni à des impôts transférés. Cette catégorie comprend notamment les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et le versement mobilité, mais aussi les produits fiscaux propres aux collectivités d'outre-mer et à la Corse, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles et divers impôts institués par les collectivités dans les conditions et limites prévues par la loi (taxe de séjour, produits des casinos, taxe locale sur la publicité extérieure, taxe sur les remontées mécaniques, surtaxe eaux minérales, etc.).

Source : CPO.

[8] Un impôt direct est un prélèvement dont le contribuable légal supporte lui-même la charge, sans la répercuter à un tiers.

2. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les réformes des impôts de production ont réduit la place de la fiscalité directe dans le financement local, au profit des impôts transférés

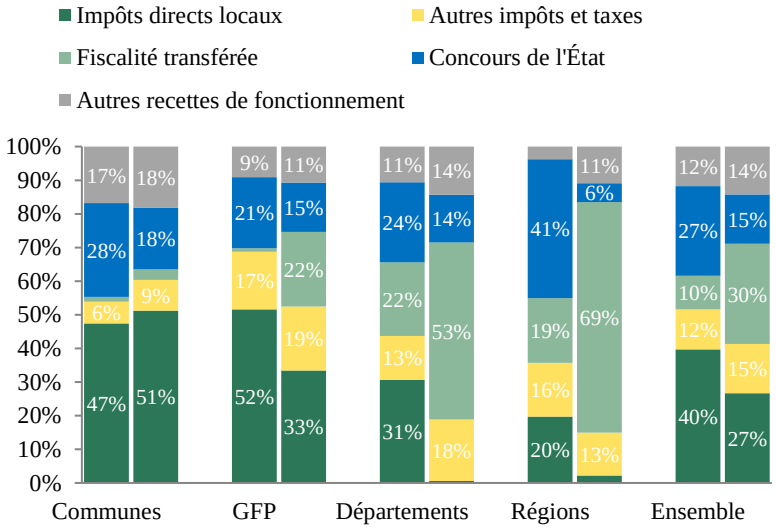
Depuis 2010, la fiscalité locale a été profondément réformée, dans le but principal de réduire le taux de prélèvements obligatoires pesant sur les ménages ou sur les entreprises :

- en 2010, la suppression de la taxe professionnelle (TP) a permis de réduire la fiscalité pesant sur l'investissement productif et d'améliorer la compétitivité des entreprises. La TP a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- entre 2018 et 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) a été progressivement supprimée afin d'accroître le pouvoir d'achat des ménages. Cette réforme a conduit à la disparition d'un des principaux impôts locaux acquittés directement par les contribuables ;
- à partir de 2021, la réforme des impôts de production a visé à renforcer l'attractivité économique en réduisant de moitié les valeurs locatives des établissements industriels utilisées pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la CFE, et en supprimant progressivement la CVAE.

Ces réformes ont profondément transformé la composition du panier de ressource des collectivités. Les recettes supprimées ont en effet été principalement compensées aux collectivités par des transferts de fractions d'impôts nationaux, et en particulier de fractions de TVA. La part des impôts directs locaux dans les recettes de fonctionnement des collectivités est ainsi passée de 40 % en 2012 à 27 % en 2024 (-13 points).

[9] En 2025, les locaux d'habitation et leurs dépendances représentaient 72,6 % des bases d'imposition taxées au titre du rôle général ; le solde correspondait aux locaux professionnels ou industriels des entreprises.

Graphique 6 : Évolution de la composition des recettes de fonctionnement des collectivités, par strate, en 2012 et en 2024 (en %)

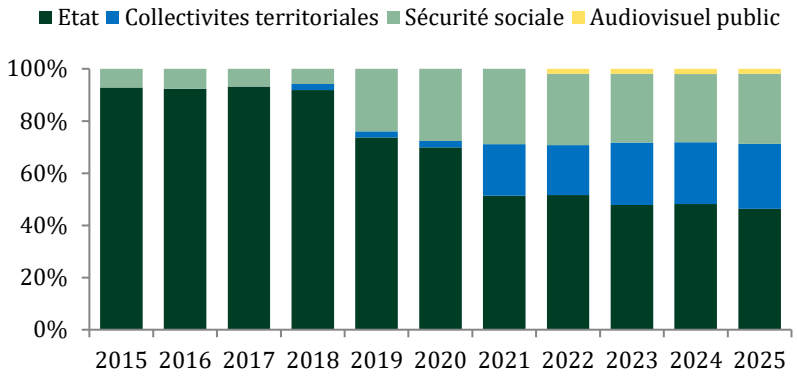


Source : CPO, à partir des données de la DGCL et de la DGFIP, comptes de gestion ; budgets principaux.
Note : montants en opérations réelles calculés hors gestion active de la dette. Les impôts locaux comprennent les trois taxes ménages (TH, TFPB et TFNPB).

Dans le même temps, la part des concours financiers de l'État a nettement diminué. Dans le cadre du « *pacte de confiance et de responsabilité* » entre l'État et les collectivités territoriales, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014 – 2019 a en effet prévu une trajectoire de réduction de la DGF afin de matérialiser la contribution des collectivités au redressement des finances publiques (27,4 Md€ en 2026 contre 41,5 Md€ en 2013), tandis que la TVA, inexistante dans les recettes locales en 2012, en représente désormais 22 %.

Au total, en 2025, les collectivités territoriales ont reçu 52,7 Md€ de TVA affectée, soit près d'un quart des recettes de la TVA nette (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Affectation des recettes de TVA (en %)



Source : CPO, à partir des données d'exécution annexées aux PLF.

Tableau 2 : Impôts et taxes perçus par les collectivités locales en 2014 et en 2025

	2014		2025		Évolution (p.p.)
	Md€	%	Md€	%	
Impôts locaux directs	**82,3**	**66%**	**69,4**	**39%**	**-27,3**
TH	*20,6*	*16%*	*3,0*	*2%*	*-14,8*
TH logements vacants	*0,1*	*0%*	*0,1*	*0%*	*+0,0*
TFPB	*29,3*	*24%*	*43,9*	*24%*	*+1,0*
TFPNB	*1,0*	*1%*	*1,2*	*1%*	*-0,1*
CFE	*7,0*	*6%*	*8,4*	*5%*	*-0,9*
CVAE	*15,9*	*13%*	*0,0*	*0%*	*-12,8*
IFER	*1,4*	*1%*	*2,0*	*1%*	*-0,1*
TASCOM	*0,7*	*1%*	*1,0*	*1%*	*-0,0*
TEOM	*6,4*	*5%*	*9,2*	*5%*	*+0,0*
GEMAPI et TASA	*0,0*	*0%*	*0,7*	*0%*	*+0,4*
Fiscalité transférée	**19,7**	**16%**	**77,7**	**43%**	**+27,5**
Fraction de TVA	*0,0*	*0%*	*52,7*	*29%*	*+29,4*
Accise sur les énergies	*10,7*	*9%*	*11,9*	*7%*	*-2,0*
TSCA	*6,7*	*5%*	*10,4*	*6%*	*+0,4*
Accise sur l'électricité	*2,2*	*2%*	*2,7*	*1%*	*-0,3*
Autres impôts et taxes	**22,7**	**18%**	**32,2**	**18%**	**-0,2**
DMTO	*9,9*	*8%*	*16,7*	*9%*	*+1,4*
Versement mobilité	*3,9*	*3%*	*5,7*	*3%*	*+0,1*
Certificats d'immatriculation	*2,1*	*2%*	*2,6*	*1%*	*-0,2*
Autres	*6,9*	**6%**	*7,2*	**4%**	*-1,5*
Total des impôts et taxes	**124,7**	**100%**	**179,3**	**100%**	

Source : DGCL, données DGFiP, REI pour les impôts locaux et comptes de gestion pour les autres.

3. Les réformes ont concentré les impôts locaux directs sur le « bloc communal » et fragilisé le financement des départements, fortement exposés à la volatilité des DMTO

3.1. Le « bloc communal » concentre désormais la quasi intégralité des impôts locaux directs, avec une structure de ressources davantage orientée vers le foncier

Les réformes ont conduit à une recomposition des ressources du « bloc communal », tant pour les communes que pour les intercommunalités.

Les communes, qui percevaient un panier diversifié d'impôts locaux directs comprenant la taxe d'habitation et une part importante de la fiscalité économique, conservent une fiscalité directe qui occupe une place prépondérante, même si la structure de leurs ressources fiscales a évolué en faveur de la fiscalité foncière :

- en 2010, en compensation de la suppression de la taxe professionnelle, les communes et les EPCI à fiscalité propre ont obtenu : la cotisation foncière des entreprises (CFE), nouvellement créée et assise sur les valeurs locatives foncières, mais ont perdu le produit de la part « *équipements et biens mobiliers* » de la taxe professionnelle ; la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ; une part des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) ; diverses compensations budgétaires s'y sont substituées ;
- entre 2018 et 2023, la suppression de la THRP a été compensée aux communes par le transfert intégral de la part départementale de la TFPB[10] ;

En 2024, les recettes fiscales représentaient 64 % de leurs recettes de fonctionnement. Les communes conservent notamment un panier de ressources au sein duquel la fiscalité directe locale, assise sur le foncier, occupe une place centrale :

- en 2024, les trois taxes dites « *ménages* » (TFPB, taxe d'habitation et TFPNB) représentent à elles seules 44,2 % de leurs recettes de fonctionnement, dont 40,4 % pour la seule TFPB ;

[10] Un mécanisme de coefficient correcteur a également été instauré afin de neutraliser les écarts entre le produit de taxe d'habitation perdu et le produit de taxe foncière transféré (cf. Encadré 43).

- les impôts locaux acquittés par les entreprises (CFE, IFER et TASCOM) occupent en revanche une place modeste (0,7 % des recettes), l'essentiel des produits étant affectés aux intercommunalités ;

La fiscalité transférée occupe une place modeste dans le panier de ressources des communes (1,4 Md€ au titre de la TVA, soit 1,5 % de leurs recettes de fonctionnement). Elle ne concerne que Paris et les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle).

Les intercommunalités, dont les impôts et taxes représentaient 75 % des recettes de fonctionnement en 2024, ont en revanche enregistré une nette contraction de la part de la fiscalité directe dans leur panier de recettes. En effet, les bases sur lesquelles les établissements industriels étaient assujettis à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la TFPB ont été réduites de moitié en 2021. En outre, les intercommunalités ont perdu en 2023 la part de la CVAE qui leur était jusque-là attribuée. Les pertes de recettes résultant de ces réformes ont été compensées par l'État, par des allocations compensatrices pour la réduction des bases industrielles et par des fractions de TVA pour la suppression de la CVAE, qui représentent désormais un tiers de leurs recettes de fonctionnement.

Tableau 3 : Impôts et taxes perçus par le « bloc communal » en 2024 (en Md€ et en %)

	Communes		GFP et syndicats		Total « bloc communal »	
Impôts directs locaux	**45,1**	**82 %**	**21,8**	**50 %**	**66,9**	**68 %**
Taxes ménages	43,8	80 %	4,2	10 %	48,0	49 %
TH	*3,4*	*6 %*	*1,1*	*2 %*	*4,5*	*5 %*
THLV	*0,2*	*0 %*	*0,1*	*0 %*	*0,3*	*0 %*
Foncier bâti	*39,2*	*71 %*	*2,7*	*6 %*	*41,9*	*43 %*
Foncier non bâti	*1,0*	*2 %*	*0,3*	*1 %*	*1,3*	*1 %*
Impôts économiques	1,2	2 %	17,7	41 %	18,9	19 %
CFE	*0,6*	*1 %*	*7,5*	*17 %*	*8,0*	*8 %*
CVAE	*0,0*	*0 %*	*0,0*	*0 %*	*0,0*	*0 %*
IFER	*0,1*	*0 %*	*0,7*	*2 %*	*0,8*	*1 %*
TASCOM	*0,0*	*0 %*	*1,0*	*2 %*	*1,0*	*1 %*
TEOM	*0,6*	*1 %*	*8,4*	*19 %*	*9,0*	*9 %*
Fraction de TVA	**1,4**	**3 %**	**14,0**	**32 %**	**15,4**	**16 %**
Autres impôts et taxes	**8,5**	**16 %**	**7,7**	**18 %**	**16,3**	**17 %**
Versement mobilité	*0,0*	*0 %*	*5,5*	*13 %*	*5,5*	*6 %*
DMTO	*3,8*	*7 %*	*0,3*	*1 %*	*4,1*	*4 %*
Accise sur l'électricité	*1,0*	*2 %*	*0,9*	*2 %*	*1,9*	*2 %*
Corse et Outre-mer	*1,3*	*2 %*	*0,0*	*0 %*	*1,3*	*1 %*
Taxe de séjour	*0,5*	*1 %*	*0,5*	*1 %*	*1,0*	*1 %*
Taxe d'aménagement	*0,7*	*1 %*	*0,2*	*0 %*	*0,9*	*1 %*
Autres	*1,2*	*2 %*	*0,4*	*1 %*	*1,6*	*2 %*
Total	**55,0**	**100%**	**43,5**	**100 %**	**98,6**	**100 %**

Source : CPO, à partir des données de la DGCL.

Encadré 3 : Fiscalité locale et intégration intercommunale

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre permettent aux communes d'exercer en commun des compétences dont l'échelle pertinente dépasse le territoire communal. Leur degré d'intégration varie selon leur statut (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), les compétences obligatoires étant globalement plus étendues à mesure que l'intégration intercommunale s'accroît.

L'EPCI est un établissement public fondé sur le principe de spécialité qui n'exerce que les compétences qui lui sont attribuées par la loi ou transférées par ses communes membres. La répartition des responsabilités entre commune et EPCI varie donc selon la catégorie de groupement et les transferts opérés localement. Cette organisation peut rendre moins immédiatement identifiable, pour l'usager et le contribuable, la personne publique responsable du financement et de la fourniture d'un service local.

Les compétences exercées à l'échelle intercommunale concernent : le développement économique ; l'aménagement ; la gestion des déchets ménagers et assimilés ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ; l'eau et l'assainissement ; l'habitat et la politique de la ville ; la mobilité ; certains équipements et services d'intérêt communautaire, notamment pour la culture, le sport, le social ou la voirie.

Depuis le début des années 2000, le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'un transfert progressif de compétences, de charges et de ressources fiscales des communes vers les EPCI à fiscalité propre, notamment avec la généralisation de la fiscalité professionnelle unique et l'exercice à l'échelle intercommunale de compétences en matière de développement économique, d'aménagement, de mobilité ou de gestion des déchets. Cette intégration s'est même renforcée : le coefficient d'intégration fiscale (CIF)[11] médian est passé de 0,36 en 2018 à 0,40 en 2024 ; les EPCI perçoivent désormais 26 % des impôts et taxes du « bloc communal », contre 20 % en 2012. Leur panier fiscal a été profondément recomposé par la réduction des impôts de production (CVAE, CFE, TFPB sur les établissements industriels) compensée par des fractions de TVA. Les deux échelons, communal et intercommunal, doivent être appréhendés globalement, mais l'EPCI demeure peu lisible pour le contribuable alors qu'une part croissante des compétences et des ressources relève de cet échelon.

Source : CPO ; « L'intégration fiscale des intercommunalités », bulletin d'information statistique n°191, DGCL, décembre 2024.

[11] Le CIF permet de mesurer le degré d'intégration d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes, l'EPCI et les syndicats éventuels. Il constitue ainsi un indicateur de la part des compétences exercées au niveau de l'EPCI.

3.2. Le panier de ressources des départements, fortement exposé à la volatilité des DMTO, apparaît de moins en moins adapté au financement de dépenses sociales structurellement dynamiques et largement contraintes

Les réformes engagées depuis une quinzaine d'années ont profondément transformé le panier de ressources des départements, sans que cette évolution s'accompagne d'une réflexion d'ensemble sur son adéquation avec les compétences qu'ils exercent.

Alors qu'ils disposaient d'un panier diversifié associant fiscalité foncière, fiscalité économique et droits de mutation, les départements ont perdu leurs ressources fiscales territorialisées, à l'exception des DMTO :

- en 2010, avec la suppression de la taxe professionnelle, les départements perdent leur principal impôt économique, remplacé principalement par une part de CVAE, des IFER et une fraction d'un impôt national (TSCA) ;
- en 2021, dans le cadre de la suppression de la THRP, la TFPB des départements est transférée au « bloc communal » et remplacée par une fraction de TVA. Les départements perdent ainsi leur seul impôt assis sur le foncier ;
- en 2023, la CVAE, ressource économique territorialisée, est nationalisée et remplacée par une nouvelle fraction de TVA.

Les impôts transférés occupent désormais une place centrale dans le financement des départements. En 2025 les impôts d'État transférés (TVA, accise sur les énergies et TSCA), sans pouvoir de taux ni d'assiette pour les départements, représentaient ainsi près de la moitié de leurs ressources, tandis que les DMTO constituaient 16 % de leurs recettes de fonctionnement. Les impôts locaux directs, qui s'élevaient encore à près d'un tiers de leur panier de ressources en 2014, ne représentent plus que 5 % des recettes, tandis que plus d'un quart de leurs recettes de fonctionnement (28 %) provient de la TVA.

Tableau 4 : Composition comparée des recettes des départements en 2014 et 2025

	2014		2025		Évolution (en pts de % ou p.p)
	Md€	%	Md€	%	
Impôts directs locaux	**21,4**	**32%**	**3,5**	**5%**	**-28**
Impôts transférés	**13,2**	**20%**	**36,0**	**49%**	**+29**
Fraction de TVA	*0,0*	*0%*	*20,8*	*28%*	*+28*
Accise sur les énergies	*6,5*	*10%*	*5,2*	*7%*	*-3*
TSCA	*6,7*	*10%*	*10,1*	*14%*	*+4*
Autres impôts et taxes	**9,4**	**14%**	**13,6**	**19%**	**+4**
DMTO	*7,8*	*12%*	*11,9*	*16%*	*+4*
Autres	*1,6*	*2%*	*1,7*	*2%*	*-0*
Concours de l'État	**14,4**	**22%**	**9,9**	**14%**	**-8**
DGF	*11,8*	*18%*	*7,8*	*11%*	*-7*
Autres dotations	*0,4*	*1%*	*0,5*	*1%*	*-0*
Péréquation	*2,2*	*3%*	*1,7*	*2%*	*-1*
Subventions reçues et part.	**4,5**	**7%**	**7,3**	**10%**	**+3**
Ventes de biens et services	**0,5**	**1%**	**0,5**	**1%**	**+0**
Autres	**2,6**	**4%**	**2,3**	**3%**	**-1**
Total	**66,0**	**100%**	**73,1**	**100%**	**+0**

Source : CPO, à partir des données de la DGCL issues des comptes des départements, hors collectivités territoriales uniques (CTU) de Martinique et Guyane et collectivité de Corse et hors Ville de Paris.

Dans le même temps, les compétences sociales des départements ont été consolidées[12] **:** les dépenses sociales représentent près de 70 % de leurs dépenses de fonctionnement, contre environ deux tiers il y a une dizaine d'années. Leurs principaux postes sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide sociale à l'enfance (ASE). Or, la dynamique de ces dépenses, qui dépend principalement de facteurs démographiques, économiques et sociaux, échappe en grande partie aux départements. Elle a conduit l'État à créer progressivement des dispositifs spécifiques (fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, dispositif de compensation péréquée,

[12] En 2014 puis en 2015, la loi MAPTAM puis la loi NOTRe ont recentré les départements sur leurs compétences sociales et de solidarité. Les dépenses d'allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH), peu pilotables et sensibles aux évolutions démographiques et sociales, représentent une part croissante de leurs dépenses de fonctionnement.

concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), dont la répartition entre départements est en grande partie assurée en fonction de données historiques.

Cette évolution a créé une incohérence entre, d'une part, des dépenses structurellement dynamiques et largement contraintes, et, d'autre part, un panier de recettes fortement exposé aux fluctuations du marché immobilier. Les DMTO, qui représentaient 16 % des recettes des départements en 2025, ont en effet un rendement qui résulte directement de la conjoncture immobilière. En 2024, le recul des ventes immobilières (-7,5 %) et des prix des logements anciens (-2 %) a ainsi conduit à un recul inédit de l'épargne brute[13] des départements (-32 % sur une année), qui s'est établi à 6,9 % en 2024, contre 14,6 % pour les communes, 18,2 % pour les EPCI et 19,2 % pour les régions. En 2024, plus d'un département sur trois présentait un taux d'épargne brute inférieur au seuil d'alerte de 7 % et douze départements affichaient une épargne nette négative. La situation s'est ensuite nettement redressée en 2025 puisque le taux d'épargne brute moyen des départements est remonté à 8,9 %, tiré par la reprise du marché de l'immobilier et du produit des DMTO (+20,4 %)[14] dont le taux maximal a par ailleurs été relevé.

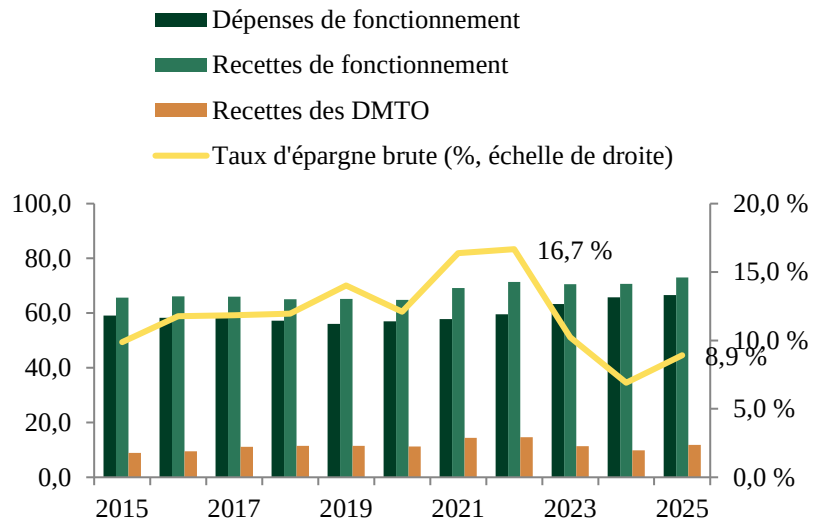
Les finances des départements apparaissent ainsi particulièrement exposées aux fluctuations du marché immobilier, ce qui renvoie à la question de la recomposition de leur panier de ressources afin de mieux l'adapter à la nature et à la dynamique des dépenses résultant de leurs compétences.

---

13 Le taux d'épargne brute rapporte l'épargne brute (recettes réelles de fonctionnement diminuées des dépenses réelles de fonctionnement) aux recettes réelles de fonctionnement.

14 DGCL, BIS n° 212, « *Les finances des départements en 2025* ».

Graphique 8 : Évolution du taux d'épargne brut, des recettes et des dépenses de fonctionnement des départements entre 2015 et 2025 (Md€)



Source : CPO, à partir des données de la DGCL issues des comptes des départements en opérations réelles, hors collectivités territoriales uniques (CTU) de Martinique et Guyane et collectivité de Corse et hors Ville de Paris.

3.3. Les régions ont connu la disparition progressive de leurs impôts économiques territorialisés et sont aujourd'hui essentiellement financées par des ressources nationales dynamiques

À l'instar des départements, les régions ont connu la disparition progressive des impôts économiques territorialisés, remplacés par des fractions de TVA. En 2010, avec la suppression de la taxe professionnelle, les régions ont perdu leur principal impôt économique, remplacé par une part des recettes de la CVAE et des IFER, ainsi que par diverses compensations et dotations de l'État. En 2018, la DGF des régions a été supprimée, elle aussi remplacée par une fraction de TVA. Enfin, la CVAE a été transférée à l'État pour être progressivement supprimée, son produit étant aussi compensé par une nouvelle fraction de TVA.

Le panier de ressources des régions est composé de TVA transférée pour plus de la moitié (53 %), de l'accise sur les énergies (20 %), de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation automobile (8 %), des concours financiers de l'État (7 %), et de subventions (7 %).

Cette évolution du panier de recettes a été plutôt favorable aux régions. La part croissante de la TVA dans les ressources des régions leur a permis de bénéficier d'une recette généralement dynamique, dans un contexte de stabilité de la DGF pour les autres strates de collectivités qui continuent à en percevoir (communes, intercommunalités et départements). Leur taux d'épargne brute s'est établi à 20 % en 2025, contre 15 % pour les communes, 18 % pour les EPCI et 9 % pour les départements. Ce taux d'épargne plus élevé est toutefois cohérent avec la proportion plus forte des dépenses d'investissement dans les budgets régionaux (37 % de leurs dépenses, contre 16 % pour les départements et 27 % pour le « bloc communal »)[15].

En revanche, les régions ne disposent plus que d'un pouvoir de taux résiduel, et leurs ressources sont désormais faiblement territorialisées. Depuis la suppression de leur faculté de majorer le tarif de l'accise sur les énergies perçue sur les gazoles et les essences[16]**,** le pouvoir de taux des régions se limite en effet à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, dont elles fixent le tarif du cheval fiscal dans la limite d'un plafond légal et, depuis la loi de finances pour 2025, le taux du versement mobilité régional et rural[17].

---

15 Leurs principaux postes de dépenses sont les transports ferroviaires régionaux (TER), les lycées, la formation professionnelle, l'apprentissage, le développement économique et les infrastructures de transport. Leur taux d'endettement est passé de 85 % des recettes de fonctionnement en 2012 à 122 % en 2024.

16 Depuis le 1er août 2025, les régions ne disposent plus de la faculté de majorer le tarif de l'accise sur les énergies perçue sur les gazoles et les essences.

17 La loi de finances pour 2025 a introduit la possibilité pour les régions d'instaurer un versement mobilité régional et rural (VMRR). Le conseil régional peut en fixer le taux, dans la limite de 0,15 % de l'assiette constituée de l'ensemble des rémunérations soumises à cotisations patronales d'assurance maladie, soit le brut sécurité sociale. Ce taux peut être modulé, voire être égal à zéro, dans certaines zones du territoire régional, notamment au niveau d'un EPCI. Le VMRR est dû par toute entreprise qui emploie au moins 11 salariés dans le ressort de la région qui l'a instauré. Cette nouvelle contribution s'ajoute aux versements éventuellement déjà dus (versement mobilité et versement mobilité additionnel). Elle est versée par l'employeur suivant les mêmes modalités. Elle s'applique en France métropolitaine et dans la collectivité de Corse ainsi que, depuis la LFI pour 2026, dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte). La région Île-de-France n'est pas concernée. Les régions PACA et Occitanie l'ont instauré sur tout ou partie de leur territoire en 2025.

Tableau 5 : Composition comparée des recettes de fonctionnement des régions et des collectivités territoriales uniques en 2014 et 2025

	2014		2025		Evolution (p.p.)
	Md€	%	Md€	%	
Impôts directs locaux	**4,6**	**21%**	**-1,5**	**-5%**	**-25**
Fiscalité transférée	**4,2**	**19%**	**22,8**	**72%**	**+53**
Fraction de TVA	*0,0*	*0%*	*16,5*	*52%*	*+52*
Accise sur les p.p.	*4,2*	*19%*	*6,4*	*20%*	*+1*
Autres impôts et taxes	**4,8**	**21%**	**4,4**	**14%**	**-7**
Cartes grises	*2,1*	*9%*	*2,6*	*8%*	*-1*
Autres	*2,7*	*12%*	*1,8*	*6%*	*-6*
Concours de l'État	**8,0**	**35%**	**1,7**	**6%**	**-30**
DGF	*5,3*	*23%*	*0,3*	*1%*	*-22*
Autres dotations	*1,9*	*8%*	*1,1*	*3%*	*-5*
Péréquation	*0,8*	*4%*	*0,4*	*1%*	*-2*
Subventions reçues et participations	**0,7**	**3%**	**2,1**	**7%**	**+4**
Ventes de biens et services	**0,0**	**0%**	**1,3**	**4%**	**+4**
Autres recettes de fonctionnement	**0,3**	**1%**	**0,8**	**2%**	**+1**
Total	**22,6**	**100%**	**31,7**	**100%**	

Source : CPO, à partir des données de la DGCL issues comptes des régions et des collectivités territoriales uniques (CTU), y compris CTU de Martinique et Guyane à partir de 2016 et de Corse à partir de 2018, opérations réelles.
Note : des montants négatifs peuvent apparaître lorsque la fiscalité reversée est supérieure aux produits de fiscalité perçus.

4. La baisse des impôts locaux a été prise en charge par l'État, qui a compensé les collectivités par des fractions d'impôts nationaux

Les réformes des impôts locaux conduites depuis 2018, qui visaient à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises, ont eu un coût élevé pour les finances publiques et ont contribué au creusement du déficit du budget de l'État.

En effet, ces suppressions de recettes, qui n'ont pas été accompagnées d'une modification des compétences locales, ont été intégralement compensées aux collectivités par l'État :

- depuis 2021, la suppression de la THRP est compensée, pour les communes, par la réaffectation de la part départementale de la TFPB et, pour les EPCI à fiscalité propre et la Ville de Paris, par l'attribution de fractions de TVA. Les recettes de TFPB des départements et des collectivités exerçant les compétences de ces derniers ont été compensées par l'affectation d'une autre fraction de TVA[18] ;
- la suppression de la CVAE a été compensée par l'attribution de fractions de TVA distinctes pour les régions, les départements et les EPCI, ainsi que la Ville de Paris et les communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle. Depuis 2022, la fraction de TVA versée intègre la dynamique des recettes de TVA de l'année ;
- la réduction de moitié des bases des locaux industriels est compensée, depuis 2021, par un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR). Le montant de cette compensation est calculé en appliquant les taux d'imposition de 2020 aux bases contemporaines de la TFPB et de la CFE.

Au total, selon la Cour des comptes, la compensation des réformes de la fiscalité locale a été « *plutôt favorable aux collectivités* », au cours des premières années de leur mise en œuvre (2021-2023). Pour les années postérieures, cette appréciation doit être nuancée au regard du ralentissement de l'évolution des recettes de TVA en 2023 et 2024 et du gel, en 2025, des fractions affectées aux collectivités à leur niveau de 2024. Le coût assumé par l'État a quant à lui été élevé. Évalué à 34,7 Md€ en 2023, il représente la moitié de la hausse du déficit des administrations publiques entre 2017 et 2023 (cf. tableau 6 infra)[19]**.**

Compte tenu de l'ampleur de ces transferts, la question de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques ne peut être dissociée de celle de l'État et de la sécurité sociale car l'effort est *in fine* supporté par les citoyens et les contribuables (particuliers et entreprises), quelle que soit l'administration publique qui le porte. La maîtrise du déficit public suppose dès lors que l'effort de redressement soit pleinement partagé par la sphère locale. Ce constat est notamment partagé par la mission temporaire relative aux ressources

18 Entre 2018 et 2020, la suppression progressive de la THRP pour les 80 % de foyers fiscaux ayant les revenus les moins élevés a été compensée à l'euro – l'euro aux communes et aux EPCI par des dégrèvements d'impôts pris en charge par l'État.

19 Voir « *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et la (dé)territorialisation de l'impôt* », Cour des comptes, janvier 2025.

financières locales conduite par M. Jean-René Cazeneuve, M^me^ Christine Pirès-Beaune et M^me^ Sylvie Vermeillet [20].

Tableau 6 : Pertes et gains de recettes pour le budget général de l'État imputable aux réformes des impôts locaux en 2023 par rapport à 2017 (Md€)

	2017	2023	Variation
Compensation de la suppression de la THRP	**-4,6**	**-26,4**	**-21,8**
Exonérations et dégrèvements de la TH à la charge de l'État	*-4,6*	*0,0*	*+4,6*
TVA compensant la suppression de la TFPB et de la THRP	*0,0*	*-25,5*	*-25,5*
Coefficient correcteur	*0,0*	*-0,7*	*-0,7*
Forfait de TVA accordé aux départements	*0,0*	*-0,3*	*-0,3*
Compensation de la suppression de la CVAE	**-4,2**	**-15,5**	**-11,3**
Dégrèvement barémique à la charge de l'État	*-4,2*	*0,0*	*+4,2*
TVA compensant la suppression de la CVAE	*0,0*	*-21,3*	*-21,3*
Affectation du produit résiduel de la CVAE à l'État	*0,0*	*+5,8*	*+5,8*
Compensation de la réforme des locaux industriels	**0,0**	**-4,1**	**-4,1**
PSR locaux industriels	*0,0*	*-4,1*	*-4,1*
Estimation de l'effet retour IS et IR au taux de 20 %	0,0	+2,5	+2,5
Total	**-8,8**	**-43,5**	**-34,7**

Source : Cour 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.

[20] Voir la note d'étape remises aux ministres de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et de l'action et des comptes publics en juillet 2026.

Chapitre II - La fiscalité locale pèse moins sur les ménages et les entreprises, mais les inégalités entre territoires et entre contribuables persistent

Les réformes ont réduit la fiscalité locale supportée par les ménages et les entreprises (section 1). Toutefois, elles ont affaibli le lien contributif entre les contribuables et leurs collectivités (section 2), et n'ont pas permis de corriger les déséquilibres du système fiscal local : les inégalités entre contribuables persistent, notamment du fait de l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales (section 3), tandis que les disparités de ressources entre territoires demeurent importantes, malgré les mécanismes de péréquation (section 4).

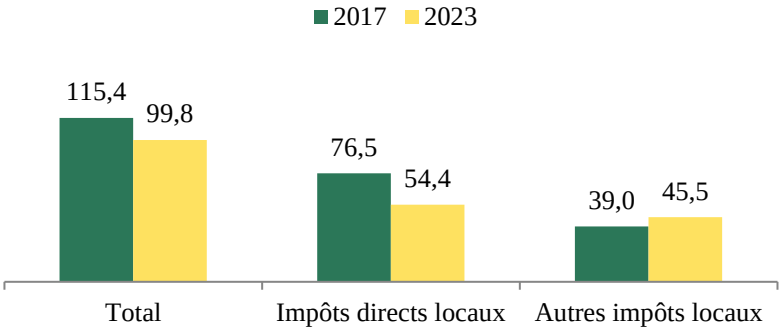
1. La fiscalité locale acquittée par les ménages et par les entreprises a nettement diminué sous l'effet des réformes

Selon les estimations de la Cour des comptes[21], les impôts locaux acquittés par les ménages et les entreprises ont diminué de 15,6 Md€ entre 2017 et 2023, soit une baisse de -13,5 % (en euros courants) et de -25,5 % (en euros constants). Cette baisse résulte de deux effets de sens opposés (cf. graphique 9) :

- le montant des impôts directs locaux a baissé, de 76,5 Md€ en 2017 à 54,4 Md€ en 2023, soit une diminution de 22,1 Md€. Cette baisse a bénéficié à la fois aux ménages (-8,3 Md€ sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, partiellement compensée par la progression des taxes foncières) et aux entreprises (-13,8 Md€, principalement sous l'effet de la réduction des impôts de production) ;
- en revanche, les autres impôts locaux ont progressé (+6,5 Md€, soit +16,6 %), tirées par la dynamique du versement mobilité, de la TEOM (portée par la revalorisation des bases foncières), et des DMTO dont le produit dépend de l'évolution du nombre et du prix des transactions immobilières.

[21] Voir Cour des comptes, « *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et la (dé)territorialisation de l'impôt* », janvier 2025.

Graphique 9 : Impôts locaux acquittés par les contribuables en 2017 et en 2023 (Md€)



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

1.1. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a allégé les prélèvements locaux pesant sur les ménages

Engagée à partir de 2018, la suppression de la THRP a été achevée en 2023 (cf. encadré 4 infra). La suppression de cet impôt qui était acquitté en 2017 par 25,3 millions de redevables a procuré aux ménages un gain estimé en 2023 à 18,9 Md€, soit une augmentation de leur revenu disponible brut de +1,1 %.

L'Institut des politiques publiques (IPP), qui chiffre pour sa part la progression de niveau de vie moyen à +1,9 %, souligne que les gains de la réforme ont été plus favorables aux ménages aisés : le gain n'a été que de +0,8 % pour les 5 % des ménages les plus modestes, contre +3,3 % pour les 1 % les plus aisés[22]. Cette concentration s'explique en partie par les nombreux aménagements qui réduisaient la charge effective de la THRP avant la réforme[23].

[22] « *Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages* », Institut des politiques publiques, mars 2022.

[23] En 2010, le CPO soulignait que la taxe d'habitation était mitée par la multiplication des abattements, exonérations, plafonnements et dégrèvements financés par l'État, qui réduisaient la part effectivement acquittée par les contribuables, complexifiaient l'impôt et distendaient le lien entre les contribuables, les collectivités bénéficiaires et le financeur réel de l'impôt.

Ces évaluations ne tiennent pas compte des effets de retour liés aux autres impôts locaux. Pour les propriétaires, les gains de la réforme ont été réduits par la dynamique de la taxe foncière.

Encadré 4 : La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) a été engagée par la loi de finances pour 2018, qui a instauré un dégrèvement progressif pour 80 % des ménages, avant d'être étendue aux 20 % restants par la loi de finances pour 2020. La suppression est devenue effective pour l'ensemble des résidences principales au 1er janvier 2023.

La réforme poursuivait un double objectif : accroître le pouvoir d'achat des ménages en supprimant un impôt jugé inéquitable et moderniser la fiscalité locale, dont l'assiette reposait sur des valeurs locatives cadastrales devenues largement obsolètes.

Afin de garantir sa neutralité financière, les communes ont reçu en 2021 la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Les écarts entre le produit de TFPB transféré et les recettes de THRP perdues sont corrigés par un coefficient correcteur (« C*oCo* ») appliqué chaque année. Les EPCI et les départements ont, pour leur part, été compensés par l'attribution de fractions de TVA. Depuis 2023, seules subsistent la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et les taxes sur les logements vacants.

Source : CPO.

1.2. Les réformes des impôts de production engagées depuis 2021 ont réduit le poids de la fiscalité directe locale pesant sur les entreprises, notamment industrielles

Les entreprises retirent des avantages des services publics locaux et des investissements réalisés par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des infrastructures de transport et de voirie, des réseaux, des équipements ou, plus largement, des aménités ou atouts qui contribuent à l'attractivité du territoire. Dans cette perspective, l'impôt local constitue la contrepartie des services et des externalités positives dont bénéficient les entreprises (principe d'équivalence, ou « *benefit principle* »)[24].

En 2024, les entreprises ont ainsi acquitté environ 51,8 Md€ au titre des impôts locaux (hors fiscalité transférée), soit 45 % de leur

24 Richard A. Musgrave, 1959. « *The Theory of Public Finance* », ch. 4, "The Benefit Approach," pp. 71-89. Le principe d'équivalence considère l'impôt non pas comme une contrainte pure, mais comme le prix à payer pour les services publics consommés.

produit total. Les impôts locaux frappant les entreprises sont principalement des impôts fonciers, assis sur les valeurs locatives cadastrales des immeubles qu'elles détiennent (taxes foncières, CFE, TEOM), mais également sur les salaires (versement mobilité).

Tableau 7 : Fiscalité locale à la charge des entreprises en 2014 et en 2024 (Md€)

	2014		2024		Evol. (p.p.)
	Md€	%	Md€	%	
Fiscalité directe	**37,6**	**71,8 %**	**32,2**	**62,3 %**	**- 9,6**
Taxe foncière	*13,6*	26,0 %	*16,8*	32,5 %	+6,5
CFE	*6,2*	11,8 %	*7,7*	14,9 %	+3,1
CVAE	*12,8*	24,5 %	*0,0*	0,0 %	- 24,5
TEOM	*2,8*	5,3 %	*3,6*	7,0 %	+1,6
IFER	*1,5*	2,9 %	*2,2*	4,3 %	+1,4
TASCOM	*0,7*	1,4 %	*1,3*	2,4 %	+1,1
GEMAPI et TASA	*0,0*	0,0 %	*0,6*	1,2 %	+1,2
Autres impôts locaux	**14,7**	**28,2 %**	**19,5**	**37,7 %**	**+9,6**
Versement mobilité	*6,5*	12,4 %	*10,3*	19,9 %	+7,5
DMTO	*3,4*	6,6 %	*4,9*	9,5 %	+2,9
Autres	*4,8*	9,2 %	*4,3*	8,3 %	- 0,9
Total	**52,3**	**100,0 %**	**51,8**	**100,0 %**	**0,0**

Source : CPO, à partir des comptes nationaux 2024, base 2020. Note : Les impôts non intégralement acquittés par des entreprises ont été répartis de la manière suivante : pour la taxe foncière, les montants retenus correspondent à la taxe foncière hors ménages des comptes nationaux ; pour le versement mobilité, une fraction de 84 % de la masse totale en comptabilité nationale a été retenue.

En 2021, deux réformes ont cherché à réduire la fiscalité locale pesant sur les entreprises afin de soutenir leur compétitivité, en particulier des entreprises industrielles caractérisées par une forte intensité capitalistique et foncière, et particulièrement exposées à la concurrence internationale :

- engagée par la LFI pour 2021, la suppression de la CVAE[25], qui reste inachevée, a permis de réduire les impôts de production

[25] Définie aux articles 1586 quinquies et suivants du CGI, la CVAE a été instituée par la loi de finances initiale pour 2010 comme composante de la contribution économique territoriale (CET), en remplacement de la taxe professionnelle (encadré 3). La CVAE est un impôt de production assis sur la valeur ajoutée des entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 0,5 M€. Son assiette est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires pour

de -11,3 Md€ (4,0 Md€ en 2025 contre 15,2 Md€ en 2019)[26]. Elle représentait 40 % des impôts de production sur le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée ;

- la loi de finances pour 2021 a par ailleurs divisé par deux les bases d'imposition[27] des locaux industriels assujettis à la TFPB et à la CFE, permettant une baisse ciblée des impôts de production évaluée à - 4,5 Md€ en 2025. Selon les données de la DGFIP, les baisses des bases de la CFE ont bénéficié à hauteur de 83 % aux entreprises de l'industrie manufacturière et de la production et distribution d'électricité, dont les bases ont baissé de -43 % entre 2020 et 2021. S'agissant de la TFPB, la baisse des bases a principalement concerné les secteurs de l'industrie manufacturière (-48 %), de la production et de .la distribution d'eau (-45 %), et du transport et de l'entreposage (-45 %).

Au total, ces deux réformes ont réduit la charge fiscale locale des entreprises, qui est passée de 2,3 % du PIB en 2020 à 1,5 % du PIB en 2024, soit une baisse de 0,8 point (cf. graphique 10)[28]**.** Cette baisse a néanmoins été partiellement limitée par la progression du versement mobilité, impôt de production dynamique assis sur les salaires. Si depuis 2023, les impôts locaux ne frappent plus directement la valeur ajoutée ni le chiffre d'affaires, ceux-ci continuent de peser sur la compétitivité des entreprises : en 2024, ils représentaient encore près de la moitié des impôts de production[29].

---

les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 7,6 M€, et à 85 % au-delà de ce seuil. Le taux applicable est national et progressif, fonction du chiffre d'affaires.

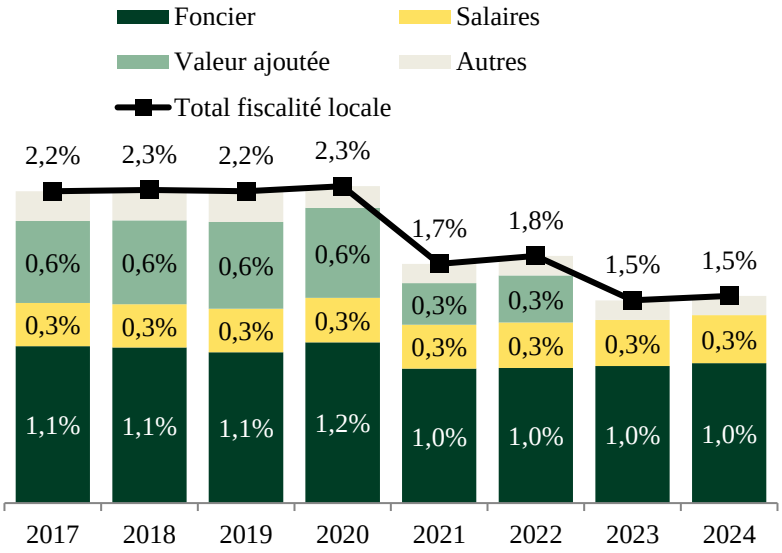
26 Depuis 2023, le produit de la CVAE est affecté à l'État et les collectivités locales reçoivent en compensation une fraction de la TVA. Afin de contenir le déficit public, la suppression complète de la CVAE a été différée à plusieurs reprises. Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit désormais sa suppression en 2028.

27 Les bases d'imposition correspondent à l'assiette fiscale sur laquelle s'applique le taux d'imposition pour calculer le montant dû par le contribuable. La réforme a modifié les règles d'évaluation des valeurs locatives des établissements industriels relevant de la méthode comptable. Les paramètres de calcul, notamment les taux appliqués aux immobilisations industrielles, ont été ajustés de manière à aboutir à une diminution de 50 % des bases taxables. Entre 2020 et 2021, les bases de CFE et de TFPB ont baissé respectivement de 18 % et de 11 %.

28 Hors CVAE. Cependant, depuis 2023, le produit résiduel de la CVAE (4,0 Md€ en 2025) est intégralement affecté à l'État, ce qui prive en droit cet impôt de tout caractère local. Il continue d'être acquitté par les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes dépasse 500 000 €.

29 Voir « *Les impôts de production en 2024* », DGFiP Statistiques n°47, mai 2026. Les impôts de production sont des versements obligatoires sans contrepartie qui frappent la production et l'importation de biens et 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

Graphique 10 : Évolution de la fiscalité locale acquittée par les entreprises, par type d'assiette (% du PIB)



Source : CPO.
Note : Sont comptabilisés dans les impôts fonciers la TFPB et la TFNPB, la CFE, la TASCOM et la TEOM ; l'assiette salaires correspond au versement mobilité ; l'assiette valeur ajoutée à la CVAE.

D'après les données de la DGFIP, les réformes de la fiscalité locale des entreprises ont concerné principalement les ETI et les PME, qui ont bénéficié de baisses d'impôts supérieures à leur part dans la valeur ajoutée (42 % de la baisse pour la CVAE et 47 % pour la CFE, contre 26 % de la valeur ajoutée). Les grandes entreprises ont bénéficié à hauteur de 23 % de la baisse de CVAE et de 26 % de la baisse de CFE, alors qu'elles représentent 34 % de la valeur ajoutée. Enfin les microentreprises, qui sont en majorité exonérées de CVAE n'ont pas bénéficié des réformes des impôts de production.

Prévue à l'origine pour 2024, la suppression totale de la CVAE a été reportée à 2028 en raison de la situation particulièrement dégradée des finances publiques. Elle permettrait d'aller au bout de la réforme et de simplifier le paysage fiscal. Comme le soulignait récemment le CPO,

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.

d'autres impôts aux effets particulièrement distorsifs, tels que la C3S, devraient être réduits en priorité[30].

2. La moindre territorialisation de l'impôt a affaibli le lien fiscal entre les citoyens-électeurs et les collectivités pourvoyeuses de services publics

La théorie du fédéralisme fiscal justifie l'existence de la fiscalité locale par la recherche d'efficacité économique : lorsque les préférences diffèrent entre territoires, la fourniture décentralisée de biens et services publics dont les bénéfices sont localisés permet d'allouer efficacement les ressources en adaptant l'offre de services aux préférences locales[31].

Dans ce modèle, l'allocation efficace des ressources suppose néanmoins qu'une relation étroite soit établie entre les contribuables qui acquittent l'impôt et bénéficient des services publics locaux et les élus locaux qui en votent le taux et l'assiette :

- le paiement de l'impôt par les bénéficiaires des dépenses locales leur permet de percevoir, à travers un signal prix, le besoin de financement qu'elles impliquent pour la collectivité ;
- la bonne perception par les contribuables du coût des services publics locaux responsabilise les élus, qui doivent de ce fait arbitrer entre l'accroissement du niveau ou de la qualité des services publics locaux et les prélèvements supplémentaires nécessaires à leur financement. Symétriquement, le contribuable-électeur peut mettre en regard le niveau des services dont il bénéficie et le montant des prélèvements qu'il supporte, et tenir compte de cet arbitrage dans son vote.

Plusieurs associations d'élus et rapports récents[32] **déplorent que le recul de la fiscalité locale ait contribué à distendre le lien entre les**

---

30 « *Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française* », CPO, septembre 2025.

31 Voir C. M. Tiebout, « *A Pure Theory of local expenditures* », Journal of Political Economy, vol. 64, n° 5, 1956 ; et Wallace E. Oates, « *Fiscal federalism* », 1972.

32 Rapport Woerth, rapport de la commission d'enquête du Sénat consacrée en juin 2025 à la libre administration des collectivités territoriales (I, A, 2). Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'autonomie financière (Juillet 2026)- Stéphane Delautrette au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Rapport d'information du Sénat sur la compensation des suppressions de fiscalité locale (Juillet 2026) – Rapporteurs : Bernard Delcros, Nadine Bellurot et Thierry Cozic (Délégation aux collectivités territoriales du Sénat). Rapport de la Cour

contribuables et les collectivités. Il est notamment fait valoir que le lien fiscal entre contribuables et collectivités est aujourd'hui trop flou pour inciter les collectivités locales à modérer spontanément la dynamique de leurs dépenses. Cette situation aurait par ailleurs réduit les incitations des collectivités du « bloc communal » à accueillir de nouvelles activités économiques et de nouveaux logements. Pour renforcer à nouveau le lien de responsabilité entre l'élu et le citoyen, le rapport Woerth recommandait ainsi de garantir à chaque niveau de collectivités une ressource fiscale assortie d'un pouvoir de taux[33].

De fait, le mouvement de déterritorialisation de la fiscalité locale a contribué à distendre le lien entre certains contribuables et les collectivités :

- la part du financement des collectivités locales prise en charge par le contribuable local s'est réduite, tandis que celle prise en charge par le contribuable national s'est accrue. Les fractions de TVA représentaient ainsi 22 % des recettes de fonctionnement des collectivités en 2024. À celles-ci s'ajoutaient les concours financiers de l'État, à hauteur de 11 % des recettes de fonctionnement. Au total, environ un tiers des recettes de fonctionnement des collectivités provenait en 2024 de ressources nationales, fiscales ou budgétaires ;
- au sein du « bloc communal », la suppression de la THRP a fortement amoindri le lien fiscal avec les locataires. Or, les locataires représentent une part importante des résidents, en particulier dans les métropoles : selon l'Insee, la part des propriétaires dans les résidences principales, qui s'établissait en moyenne à 57,5 % en 2022, était de seulement 36,2 % à Nantes, 31 % à Montpellier, 43 % à Marseille, 32,7 % à Bordeaux, ou encore 33,4 % à Paris ;
- au sein des départements, le lien fiscal avec les ménages et les entreprises, qui ne contribuent à leur financement qu'au travers des DMTO, est également presque totalement rompu ;

---

des comptes sur la répartition des impôts locaux (Janvier 2025) Rapport de la Commission d'enquête du Sénat sur la libre administration (Juillet 2025)

[33] Pour le « bloc communal », le rapport préconise de préserver le pouvoir de taux existant sur la fiscalité foncière ; pour les départements, d'affecter une fraction territorialisée de CSG assortie d'un pouvoir de taux encadré, en cohérence avec leurs compétences sociales ; pour les régions, de leur attribuer une fraction territorialisée d'impôt sur les sociétés, également assortie d'un pouvoir de taux. Ces transferts devaient être réalisés à prélèvements obligatoires constants et accompagnés de mécanismes de péréquation, afin de rétablir un lien entre le « *citoyen-électeur* » et le « *citoyen-contribuable* ».

- enfin, les leviers fiscaux qui restent à la main des régions ne permettent pas d'établir un lien clair et direct : la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile, dont les régions fixent le tarif du cheval fiscal, est un impôt direct, mais acquitté de manière ponctuelle, qui ne concerne qu'une partie des contribuables et qui ne représente qu'une part modeste des recettes régionales, largement dominées par les fractions de TVA.

Si le débat mérite d'être posé, il convient cependant de rappeler que plusieurs facteurs structurels atténuent fortement la portée du lien fiscal entre les collectivités et les contribuables :

- l'émiettement communal limite la capacité à faire coïncider le périmètre de l'impôt avec celui des services rendus. En pratique, les habitants d'une commune utilisent des équipements, des infrastructures ou des services situés dans des communes voisines ;
- les principaux impôts économiques, une partie de la fiscalité foncière et de nombreuses dépenses structurantes relèvent des EPCI, dont les exécutifs ne sont pas élus au suffrage universel direct, sauf pour la Métropole de Lyon. Le contribuable est ainsi fréquemment imposé par une institution dont il n'identifie clairement ni les responsables ni les choix fiscaux ;
- même au niveau de la commune, la correspondance entre contribuables, résidents et électeurs est imparfaite : les entreprises payent l'impôt local et bénéficient des services publics locaux, mais ne votent pas ; la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) est acquittée par des contribuables qui ne participent pas le plus souvent aux élections locales[34] et ce peut être le cas également pour de nombreux redevables de la taxe foncière dans les communes touristiques ;
- de plus, le lien fiscal suppose, d'une part, de pouvoir territorialiser l'assiette de l'impôt de manière fiable, et les difficultés rencontrées pour répartir géographiquement le produit de la CVAE en ont montré la complexité pour les impôts assis sur des données comptables. Il suppose, d'autre part, de retenir des impôts dont les bases sont réparties de manière relativement équitable entre les territoires. À défaut, les disparités de ressources qui en résulteraient

34 Contrairement à la TFPB, la THRS est un impôt dû par l'occupant, et non par le propriétaire. Pour autant, le redevable n'est pas nécessairement électeur de la commune. Par ailleurs, le produit de la THRS peut atteindre des montants sans commune mesure avec les besoins de financement d'une commune de taille comparable ne bénéficiant pas d'une telle assiette fiscale, créant des écarts importants de ressources qui ne reflètent ni la population permanente ni les charges ordinaires de gestion locale.

nécessiteraient des mécanismes de péréquation qui affaiblissent le lien recherché entre les recettes et les caractéristiques du territoire ;

- en pratique, les écarts importants de potentiel fiscal, déterminants pour le niveau de ressources d'une commune dépendent davantage de l'implantation historique que des décisions prises par l'équipe municipale.

- la difficulté à établir des impôts territorialisés bien répartis avaient dans le passé conduit à privilégier le partage entre strates de collectivités des impôts assis sur une assiette foncière, au risque d'aboutir à une faible lisibilité du système fiscal, obstacle majeur à l'acception de l'impôt en France[35]. La suppression de la THRP a permis des gains en la matière qu'il apparaît souhaitable de préserver ;
- la pertinence d'un lien fiscal fort dépend enfin fortement de la nature des compétences exercées et apparaît moindre pour les départements et les régions que pour le « bloc communal ». La théorie du fédéralisme fiscal justifie notamment la décentralisation du financement lorsque les collectivités fournissent des biens et services publics locaux dont le niveau peut être adapté aux préférences de leurs habitants. Or cette logique correspond imparfaitement aux compétences des départements et des régions. Les départements assurent notamment le versement de prestations de solidarité dont les règles sont largement définies au niveau national, tandis qu'une part importante des compétences régionales relève de politiques encadrées au plan national. Dans ces conditions, leur financement peut davantage reposer sur des ressources nationales réparties en fonction des besoins que sur une fiscalité propre destinée à révéler des préférences locales.

Si le lien fiscal constitue un mécanisme utile de responsabilisation des élus locaux, il n'en est donc ni le seul vecteur, ni d'ailleurs une condition suffisante. La responsabilité des élus repose plus largement sur la capacité des citoyens et des usagers à mettre en regard le coût des politiques locales et les services effectivement rendus. D'autres instruments que la fiscalité locale peuvent d'ailleurs contribuer à renforcer cette responsabilisation, notamment le recours aux redevances, qui rend

[35] Voir les baromètres des prélèvements fiscaux et sociaux en France réalisées par le CPO, notamment les éditions de 2021, 2023 et 2025. Plusieurs facteurs structurels expliquent cette faible lisibilité : la prolifération des taxes affectées, qui brouille la compréhension globale du budget de l'État ; le nombre d'exonérations, de dérogations et de réductions et de crédits d'impôt, qui rend l'impôt progressif illisible et imprévisible pour les citoyens ; les nombreuses taxes à faible rendement, qui complexifient le système.

plus directement perceptible le coût d'un service, la transparence et l'évaluation de la qualité de la dépense publique, ou encore les dispositifs de participation citoyenne[36] comme les expériences de budgets participatifs[37]. En Suisse, plusieurs études empiriques ont par exemple mis en évidence une corrélation entre l'existence de référendums budgétaires locaux et un niveau plus faible de dépenses cantonales, dont l'ampleur varie toutefois selon les méthodes retenues[38].

3. La fiscalité locale, qui repose désormais sur un nombre plus limité de contribuables, demeure inéquitable

3.1. La fiscalité locale pesant sur les ménages a évolué vers une moindre taxation des résidents et une plus forte sollicitation des propriétaires

La suppression de la THRP a éliminé un impôt payé par 25,3 millions de redevables en 2017, qui acquittaient en moyenne une cotisation de 680 euros par an. Les ménages locataires n'acquittent désormais plus aucun impôt local au titre de leur résidence principale. La taxe d'habitation demeure due par les ménages au titre des résidences secondaires et des locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS), ainsi que, dans certains cas, des logements vacants (THLV). Le produit de la THRS s'élevait à 3,9 Md€ en 2024, contre 2,6 Md€ en 2017, sous l'effet notamment de l'extension des possibilités de majoration dans les zones tendues.

---

36 « *Face à l'essoufflement démocratique, réformer les institutions* », Conseil d'analyse économique, juin 2026.

37 Gonçalves S. (2014) « *The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil* », World Development, 53, p. 94-110. ; Sihotang A. (2024) « *Does participatory budgeting improve public service performance? Evidence from New York City* », Public Management Review, 26(11) ; Abbott J., McKiernan K. et McNulty S. (2024) « *Technocracy for the People? The Impact of Government-Imposed Democratic Innovations on Governance and Citizen Well-Being* », Comparative Political Studies, 57(2)

38 Feld L. P. et Matsusaka J. G. (2003), « B*udget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons* », Journal of Public Economics, 87(12), p. 2703-2724 ; Funk P. et Gathmann C. (2011), « *Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000* », The Economic Journal, 121(557), p. 1252-1280.

Tableau 8 : Evolution du nombre de redevables et de l'impôt net moyen payé pour la taxe foncière et la taxe d'habitation (en euros constants, base 2024)

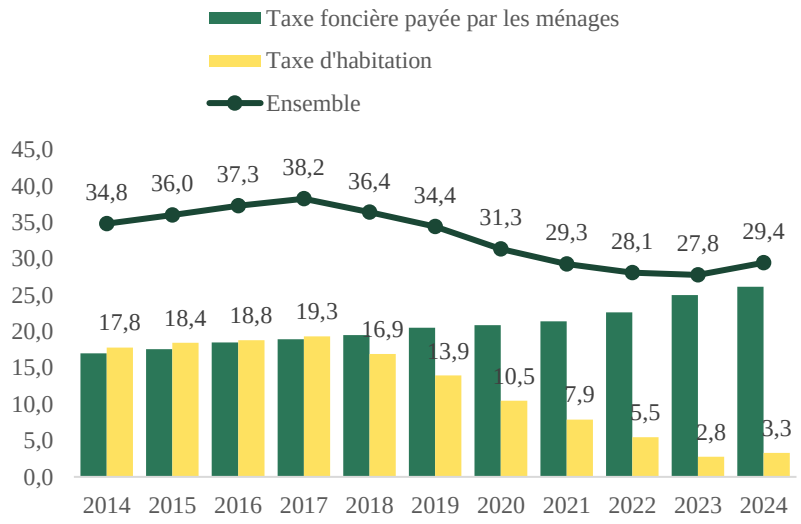
	TFPB		THRP		THRS	
	2017	2024	2017	2024	2017	2024
Impôt net (Md€)	29,2	33,8	20,4	0,0	3,1	3,9
Redevables (millions)	29,8	31,0	25,3	0,0	3,7	3,5
Impôt net moyen (€)	981,0	1 090,0	805,0	0,0	832,0	1 114,0

Source : CPO, à partir des données de la DGFIP.

Seuls les propriétaires continuent ainsi de supporter un impôt local direct à travers la taxe foncière, qui est acquittée par 31 millions de redevables (ménages et entreprises) en 2024 contre 29,8 millions en 2017. Les travaux académiques récents n'ont pas permis d'identifier statistiquement une hausse significative généralisée des taux de taxe foncière (cf. chapitre III, section 2.1). Toutefois, bien que la suppression de la THRP ait été compensée intégralement par l'État, la cotisation moyenne de taxe foncière a progressé sensiblement en termes réels : elle est passée d'environ 981 € en 2017 à 1 090 € en 2024 (en euros constants), soit une hausse de 11 % hors inflation. La hausse a été notamment forte en 2023 en milieu de mandat municipal et alors que le produit des DMTO[39] reculait en lien avec la situation du marché immobilier.

[39] Taxe additionnelle communale de 1,2 %.

Graphique 11 : Évolution du produit de la taxe foncière acquittée par les ménages et de la taxe d'habitation (Md€)



Source : Insee, comptes nationaux 2024, base 2020.

3.2. Les valeurs foncières, qui occupent une place centrale dans le financement du « bloc communal », restent une source d'iniquité entre les contribuables

Comme le soulignait le CPO en 2023[40], la fiscalité foncière en France présente un profil régressif en fonction du niveau de vie des propriétaires, les patrimoines immobiliers les plus importants se situant dans les localités aux taux de taxe foncière plus faibles.

Au-delà des différences de taux votés, les disparités ont principalement pour origine l'assiette de la fiscalité des locaux d'habitation, les valeurs locatives cadastrales (VLC). Inscrites sur les documents cadastraux, les VLC sont censées refléter le loyer théorique annuel que le bien, local professionnel ou local d'habitation, serait susceptible de générer. Or, s'agissant des logements, ces valeurs administrées ont été définies en 1970 et peu actualisées depuis lors. Ces

40 « *Pour une fiscalité du logement plus cohérente* », CPO, décembre 2023, p. 50-52. Voir également « *Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés* », Insee Analyses n° 91, décembre 2023.

valeurs sont désormais largement déconnectées de la valeur locative de marché[41]. Une telle déconnection résulte de deux phénomènes :

- d'abord, les tarifs au mètre carré établis par secteur n'ont pas été réévalués depuis 1970, leur actualisation se limitant à l'application d'un coefficient annuel national fixé par la loi de finances (article 1518 *bis* du CGI) à l'ensemble des biens, sans tenir compte des évolutions contrastées du marché au sein du territoire ;
- ensuite, la prise en compte des changements affectant les biens (extension, rénovation), nécessaire pour fiabiliser les paramètres de calcul de leur surface pondérée, n'est ni exhaustive, ni systématique, en raison de la sous-déclaration des modifications par les propriétaires et des difficultés de contrôle des autres modifications, notamment celles relatives aux éléments de confort[42]. Les opérations ponctuelles de vérification sélective des locaux (VSL) menées par les services de la DGFIP sont trop peu nombreuses pour assurer la bonne connaissance par l'administration des caractéristiques du parc, et les tentatives de réévaluation automatique de la qualité des biens sans sollicitation des propriétaires sont exposées à un risque contentieux.

Ces bases cadastrales « *obsolètes et inéquitables* », déterminées à l'issue d'une procédure « *complexe et opaque* »[43], génèrent d'importantes écarts entre contribuables et entre territoires :

- des inégalités liées au niveau des loyers, puisque depuis les années 1970, les écarts entre VLC et valeur locative réelle en France se sont accrus entre communes, conduisant à un renchérissement de l'impôt pour des territoires pourtant en perte d'attractivité ;

---

41 La France n'est pas un cas isolé en Europe puisque d'autres pays ont assis leur fiscalité foncière sur des bases cadastrales obsolètes, comme le Luxembourg (les bases datent de 1941), l'Autriche (1973), la Belgique (1975) ou encore le Royaume-Uni (1991).

42 Les valeurs locatives cadastrales tiennent compte, outre des caractéristiques physiques du local (surface, état, situation), de ses éléments de confort. Certains équipements – notamment l'eau courante, le gaz, l'électricité, les installations sanitaires, le chauffage ou les ascenseurs – sont ainsi convertis en « équivalences superficielles » et ajoutés à la surface réelle du logement pour déterminer sa surface pondérée servant au calcul de la valeur locative cadastrale.

43 Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, chapitre « *L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État* ». Dans son rapport de 2010 susmentionné, le CPO pointait l'obsolescence critique des valeurs locatives cadastrales qui servent de base au calcul des impôts locaux, en dénonçait les conséquences dommageables du point de vue de l'équité fiscale, de la lisibilité pour le contribuable et de l'efficacité pour les collectivités et intercommunalités.

- des inégalités liées à la dynamique des prix du foncier puisque les VLC, qui ne tiennent pas compte de la valeur du foncier, avantagent relativement les propriétaires de logement dans les zones où sa valeur a le plus augmenté ;
- des inégalités résultant de l'obsolescence des VLC, dont le calcul repose notamment sur le classement des logements en catégories selon leurs caractéristiques de qualité et de confort, appréciées à partir de la situation du parc immobilier en 1970. Ainsi, à Paris, la rénovation et la valorisation d'une partie importante du parc ancien n'ont pas été pleinement répercutées dans les bases fiscales. À l'inverse, dans certains territoires fragiles comme la Seine-Saint-Denis, des logements classés favorablement en 1970 en raison de leurs éléments de confort peuvent conserver des valeurs locatives relativement élevées au regard de leur situation actuelle. Ces écarts tendent, à taux d'imposition donné, à accroître les disparités de charge fiscale entre contribuables.

L'obsolescence des VLC porte ainsi atteinte à l'équité de l'imposition foncière[44]. et fausse l'appréciation des capacités fiscales des collectivités territoriales En l'absence de révision générale depuis 1970, des locaux présentant aujourd'hui des caractéristiques et des valeurs de marché comparables peuvent être soumis à des bases d'imposition différentes, tandis que l'évolution des marchés immobiliers locaux n'est pas correctement reflétée dans les bases fiscales des collectivités. Ces distorsions affectent ainsi tant l'équité entre contribuables que la mesure des potentiels fiscaux, sur laquelle reposent notamment les mécanismes de péréquation.

Comme le soulignait déjà le CPO en 2010, l'absence de mise à jour des VLC fragilise en conséquence les fondements des principaux impôts locaux directs, qui sont assis sur ces valeurs (taxes foncières, taxe d'habitation, CFE, TEOM).

44 Si la fiscalité locale n'a pas vocation à assurer une fonction de redistribution, il peut être noté que la taxe foncière est un impôt régressif : selon l'Insee, elle représente environ 2,5 % du revenu disponible pour les trois quarts des ménages propriétaires, plus de 4 % pour les 20 % les plus modestes, et moins de 2 % pour les 1 % les plus aisés. Voir « *Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés* », Insee Analyses, n°91, Mathias André et Olivier Meslin, décembre 2023.

4. Les disparités de ressources entre collectivités territoriales restent importantes et ne sont que partiellement corrigées par les mécanismes de péréquation

4.1. Le potentiel fiscal est très inéquitablement réparti malgré une légère diminution des écarts sur la période récente

La comparaison des ressources fiscales des collectivités s'appuie sur le potentiel fiscal, qui renseigne sur la capacité contributive d'un territoire, et sur le potentiel financier, qui mesure sa capacité globale de financement (cf. encadré 5 infra).

En 2010, le CPO constatait que la dispersion du potentiel fiscal entre collectivités entraînait, malgré les dispositifs de péréquation, « *une distribution très inégale des ressources et in fine une répartition sous-optimale de la dépense publique locale* »[45].

En 2025, ce constat est globalement inchangé : le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au triple entre départements[46] et dans un rapport de à cinq entre communes[47].

[45] « *La fiscalité locale* », CPO, 2010, p. 385.

[46] Le potentiel fiscal des départements de France métropolitaine varie entre 362 euros par habitant en Lozère à 1 082 euros par habitant à Paris.

[47] Écart mesuré à partir du rapport entre les potentiels financiers par habitant du premier et du 99ème centile, qui s'est établi à 4,6 entre 2025.

Encadré 5 : Le potentiel fiscal et le potentiel financier

Le potentiel fiscal est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités. Il permet d'apprécier les ressources fiscales libres d'emploi que peut mobiliser une commune, sans tenir compte de ses choix de gestion. Il est composé pour partie de produits potentiels et pour partie de produits réels :

- les produits potentiels d'impôts locaux sont obtenus en multipliant les bases de fiscalité de la commune par les taux moyens nationaux correspondants, et non par les taux effectivement pratiqués par la collectivité. Cette mesure permet de prendre en compte des inégalités de situation objectives et non celles liées à des différences de gestion ;
- les produits réels correspondent à des ressources fiscales perçues par les collectivités en compensation d'anciens impôts locaux et sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir de taux susceptible d'affecter leur rendement. En particulier, le potentiel fiscal intègre les fractions de TVA attribuées depuis 2021 en compensation de la suppression de la TH et de la TFPB départementale, puis depuis 2023 de la CVAE.

La richesse tirée par une commune de son appartenance à un groupement à fiscalité propre est valorisée dans le potentiel fiscal de la commune. En effet, la richesse transférée de la commune à l'EPCI n'est pas perdue puisque l'EPCI assume, en lieu et place de la commune, un certain nombre de compétences. Pour le calcul du potentiel fiscal, la richesse fiscale de l'EPCI est donc répartie entre les communes selon des règles dépendant du type de fiscalité adopté par l'EPCI. Cette ventilation de la richesse de l'EPCI est corrigée des attributions de compensation versées aux communes membres.

Les produits fiscaux perçus par les communes mais pour lesquels la loi prévoit une affectation à des dépenses spécifiques ne sont pas comptabilisés dans le potentiel fiscal. En effet, à l'instar de la taxe de séjour, qui doit être affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune, ces produits ne sont pas considérés à ce jour comme des ressources fiscales libres d'emploi.

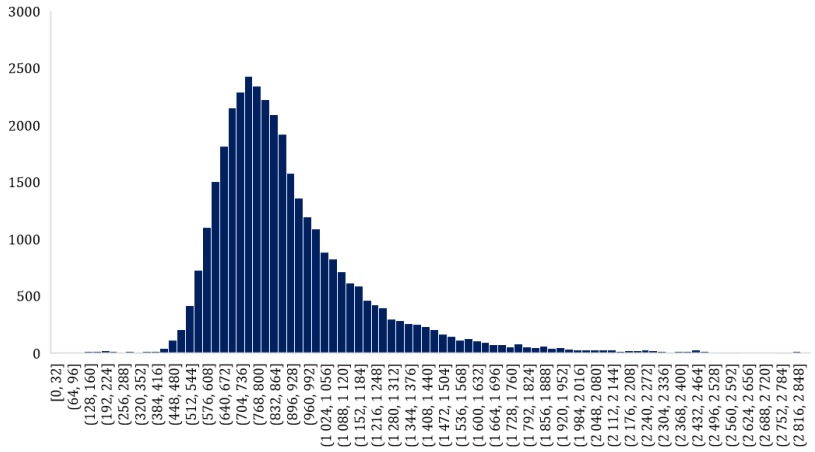
Le potentiel financier correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation en faveur des communes nouvelles et de la dotation forfaitaire, hors compensation de la part salaires perçue par la commune et minoré des différents prélèvements sur fiscalité supportés par la dotation forfaitaire. Il permet de mieux rendre compte des ressources libres d'emploi dont une commune peut disposer.

Source : DGCL, « Guide pratique de la dotation globale de fonctionnement », mai 2026.

Le potentiel fiscal est tout d'abord très inéquitablement réparti entre communes. En moyenne, il s'est établi à 834 euros par habitant en 2025, mais les écarts sont très importants (cf**.** graphique 12) : En 2025, le potentiel fiscal par habitant était supérieur ou égal à 1 217 € pour

les 10 % des communes les mieux dotées, et inférieur à 520 € pour les 10 % les moins dotées.

Graphique 12 : Distribution du potentiel fiscal par habitant des communes en 2025



Source : CPO, à partir des critères de répartition de la DGF des communes pour 2025.

Les écarts s'expliquent en partie par la taille des communes : en moyenne, le potentiel fiscal par habitant est plus élevé dans les communes les plus peuplées, qui concentrent les bases imposables. Le potentiel fiscal moyen passe ainsi de 747 € par habitant dans les communes de moins de 500 habitants à 1 722 € dans celles de plus de 200 000 habitants, soit un rapport de 1 à 2,3. Une progression comparable est observée pour le potentiel financier (de 841 € à 1 780 € par habitant).

Cette concentration est également visible pour les ressources issues de la fiscalité économique postérieure à la suppression de la taxe professionnelle : elles atteignent 377 € par habitant dans les communes de plus de 200 000 habitants, contre 182 € dans celles de moins de 500 habitants.

Tableau 9 : Principaux indicateurs de ressources des communes de métropole en 2025, par strate démographique (en euros)

Population DGF	Potentiel fiscal par habitant	Potentiel financier par habitant	Effort fiscal moyen	Produits post-TP par habitant	Revenu imposable moyen par habitant
0 à 499	747	841	0,96	182	16 058
500 à 999	787	866	1,01	194	16 642
1 000 à 1 999	864	941	1,04	205	17 174
2 000 à 3 499	945	1 022	1,08	199	17 595
3 500 à 4 999	1 037	1 113	1,11	209	17 650
5 000 à 7 499	1 107	1 185	1,15	217	17 731
7 500 à 9 999	1 206	1 281	1,18	240	18 241
10 000 à 14 999	1 232	1 315	1,21	229	17 095
15 000 à 19 999	1 264	1 358	1,20	241	18 029
20 000 à 34 999	1 303	1 401	1,20	249	17 825
35 000 à 49 999	1 344	1 448	1,20	252	16 543
50 000 à 74 999	1 436	1 530	1,14	281	18 032
75 000 à 99 999	1 616	1 717	1,06	356	18 360
100 000 à 199 999	1 303	1 437	1,28	257	15 749
200 000 et plus	1 722	1 780	1,00	377	24 148

Source : DGCL, critères de répartition de la DGF pour l'exercice 2026.

Les écarts de potentiel fiscal peuvent aussi être élevés entre communes comparables :

- au sein d'un même bassin de vie, la concentration géographique des bases peut favoriser certaines communes au détriment de leurs voisines. L'émiettement communal amplifie ces écarts : dans une petite commune, la présence d'une zone d'activité, d'un site industriel ou d'un parc immobilier de forte valeur est ainsi déterminante ;
- les écarts sont aussi fonction des caractéristiques socio-économiques des territoires.

Ces écarts de potentiel fiscal ont des conséquences directes sur les choix de gestion, et sur le niveau de sollicitation des contribuables. En effet, les communes les mieux dotées peuvent dégager davantage de recettes à taux donné ou, à niveau de recettes comparable, appliquer des taux plus faibles, tandis que les communes disposant de bases plus étroites sont davantage contraintes de solliciter leurs contribuables pour financer leurs dépenses. Les données font ainsi apparaître une relation nette entre

richesse fiscale et effort fiscal[48] . Entre le premier et le neuvième décile de potentiel fiscal, celui-ci est multiplié par 2,3, passant de 520 euros à 1 217 euros par habitant, tandis que l'effort fiscal moyen diminue de 104 % à 100 %. L'écart est particulièrement marqué pour les communes les plus riches : celles du dernier dixième présentent un effort fiscal moyen de 93 %, soit 11 points de moins que celles des deux premiers dixièmes.

Tableau 10 : Potentiel financier et effort fiscal moyen des communes par décile de potentiel fiscal en 2025

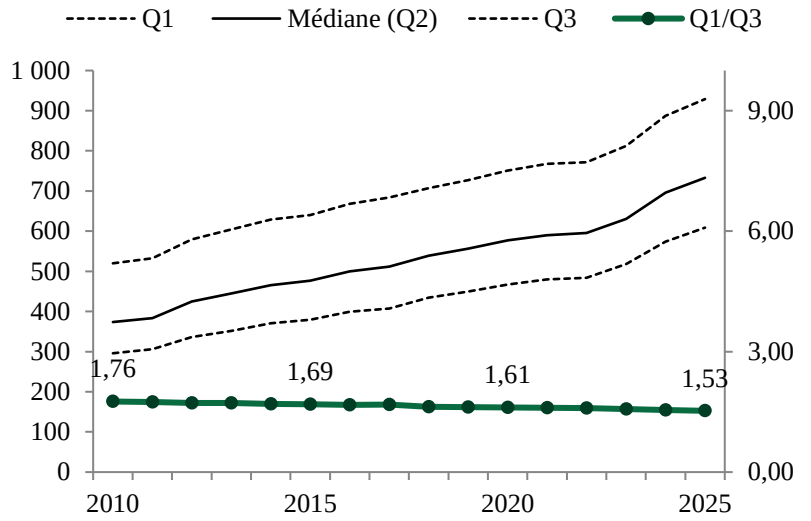
Décile	Potentiel fiscal	Potentiel financier moyen	Effort fiscal moyen
10 %	520	581	104 %
20 %	582	663	104 %
30 %	634	716	103 %
40 %	682	763	104 %
50 %	736	808	103 %
60 %	799	859	102 %
70 %	880	923	102 %
80 %	998	1 011	101 %
90 %	1 217	1 153	100 %
100 %	48 313	1 776	93 %

Source : CPO, à partir des données de la DGCL

Les écarts de potentiel fiscal, bien qu'en légère réduction depuis 2010, restent très importants (cf. graphique 13). Depuis 2010, le potentiel fiscal des communes progresse régulièrement sur l'ensemble de la distribution, traduisant l'augmentation générale des bases fiscales. Cette progression s'accompagne toutefois d'un léger resserrement des écarts entre communes. Le rapport entre le premier et le troisième quartile diminue ainsi de 1,76 en 2010 à 1,53 en 2025, soit une réduction d'environ 13 % des écarts de potentiel fiscal entre les communes situées dans le quart inférieur et celles situées dans le quart supérieur de la distribution. Cette convergence demeure néanmoins relative : en 2025, une commune du troisième quartile dispose encore d'un potentiel fiscal par habitant supérieur d'environ 50 % à celui d'une commune située dans le premier quartile.

[48] L'effort fiscal correspond au rapport entre les recettes réellement perçues par la collectivité au titre des impôts locaux et son potentiel fiscal (la richesse théorique du territoire). Il mesure la pression qu'une collectivité fait peser sur ses contribuables locaux.

Graphique 13 : Évolution de la distribution du potentiel fiscal par habitant des communes depuis 2010 (en euros) et du rapport interquartile (échelle de droite)



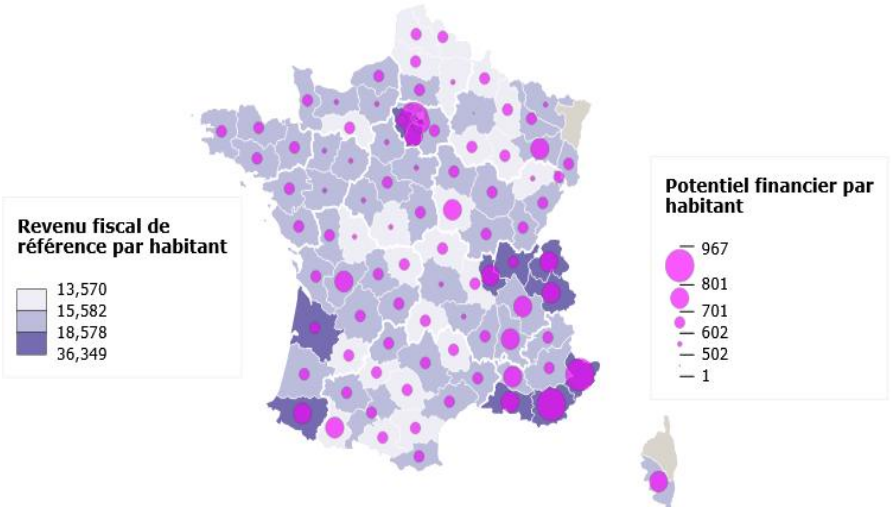
Source : CPO, à partir des données de la DGCL.

Les écarts de potentiel fiscal observés entre départements[49] sont nettement moins élevés qu'entre communes, mais vont encore du simple au triple. En 2025, le potentiel fiscal était de 576 € par habitant en moyenne, mais de seulement 51 € par habitant à Mayotte et 362 € en Lozère, contre 954 € dans les Hauts-de-Seine et 1 082 € à Paris. Ces écarts ont plusieurs origines : la concentration géographique des bases des impôts économiques (IFER, CVAE compensée par la TVA) ; les inégalités de répartition des anciennes bases foncières (TFPB compensée par la TVA) ; les différentiels de dynamique des DMTO, plus marquée en Île-de-France, dans les départements de l'ouest, sur les façades atlantique et méditerranéenne, tandis qu'une grande partie du quart nord-est du territoire métropolitain a connu une moindre dynamique.

La distribution du potentiel financier, qui intègre la dotation forfaitaire de DGF, est légèrement plus resserrée que la distribution du potentiel fiscal.

49 Le potentiel fiscal des départements repose désormais sur une part importante de TVA transférée, ce qui lui a fait perdre de son sens. Il comprend les DMTO (montant moyen sur les cinq derniers exercices), les fractions de TVA accordées en compensation de la TFPB et de la CVAE, et les IFER.

Figure 1 : Répartition du revenu fiscal de référence et du potentiel financier par département en euros par habitant (2025)



Source : données DGCL ; calcul du CPO.

Tableau 11 : Dispersion du potentiel fiscal et du potentiel financier des départements en euros par habitant en 2025

	Potentiel fiscal	Potentiel financier	Ecart
Moyenne (en €)	576	663	+87
Écart-type (en €)	102	84	-18
Écart-type rapporté à la moyenne	18%	13%	-5,0
Q1	519	612	+93
Médiane (Q2)	565	651	+86
Q3	608	696	+88
Rapport interquartile (Q3/Q1)	117%	114%	-3,0

Source : CPO, à partir des données de la DGCL.
Périmètre : département de France métropolitaine, hors départements d'outre-mer.

4.2. Les mécanismes de péréquation réduisent en partie les inégalités de ressources entre collectivités, mais leur portée demeure limitée et leurs effets sont insuffisamment évalués

La répartition très inégale des ressources fiscales territorialisées rend nécessaire la mise en œuvre de mécanismes de péréquation. En effet, les écarts de richesse fiscale se traduisent directement par des différences de capacité de dépenses entre collectivités, qui ne correspondent que marginalement à des différences de besoins ou de préférences collectives[50].

Depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». La péréquation des ressources des collectivités s'appuie à la fois sur les dotations de l'État à ces dernières, en particulier la dotation globale de fonctionnement (péréquation verticale), et sur la redistribution des produits de la fiscalité locale entre les collectivités (fonds de péréquation horizontale).

50 « *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales* », Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général du plan, mars 2004. En 2001, les disparités de dépenses par habitant entre communes tenaient pour deux tiers aux disparités de ressources, pour un quart aux disparités de charges, le reste, soit moins d'un dixième, pouvant être interprété comme des disparités de préférences.

Encadré 6 : Ressources territorialisés et besoins de péréquation

La territorialisation des ressources fiscales peut générer des inégalités territoriales, qui appellent la mise en place de mécanismes correcteurs. Ainsi, les pays où les collectivités territoriales disposent d'une fraction importante de ressources territorialisées sont également ceux qui ont développé les mécanismes de péréquation les plus redistributifs :

- **En Suède,** les communes et les régions financent l'essentiel de leurs dépenses par un impôt local sur le revenu dont elles fixent librement le taux. Celui-ci représente environ 70 à 80 % des recettes régionales et entre les deux tiers et les trois quarts des recettes communales. Cette forte autonomie est complétée par un système de péréquation particulièrement développé, qui corrige les impacts à la fois des écarts de bases fiscales et des différences de charges entre collectivités ;
- **En Allemagne,** les *Länder* sont principalement financés par des quotes-parts d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de TVA, tandis que les communes disposent d'un pouvoir de taux sur la Gewerbesteuer (impôt communal sur les bénéfices des entreprises) et la taxe foncière. Ce système est complété par un important mécanisme de péréquation verticale et horizontale (« *Finanzausgleich* »), qui garantit à chaque *Land* un niveau de ressources par habitant au moins égal à 95 % de la moyenne nationale ;
- **L'Italie et l'Espagne** illustrent des modèles intermédiaires. Les régions italiennes disposent notamment d'une surtaxe sur l'impôt sur le revenu (« *addizionale regionale IRPEF* ») et les communes d'une surtaxe communale, tandis que les communautés autonomes espagnoles bénéficient d'une quote-part de l'impôt sur le revenu et d'autres impôts nationaux. Dans les deux cas, ces ressources sont complétées par d'importants mécanismes de péréquation visant à garantir le financement des services essentiels, en particulier des dépenses de santé.

Source : CPO.

Malgré un nombre important de dispositifs, le volume financier des ressources péréquées des collectivités reste limité (13,9 Md€ en 2025, soit environ 0,5 % du PIB). Par strate, les concours de péréquation représentaient, en 2024, 6,3 % des recettes de fonctionnement du « bloc communal », 4,9 % de celles des départements et 0,1 % seulement de celles des régions.

La péréquation verticale (10,0 Md€ en 2025) consiste en une modulation des concours de l'État aux collectivités destinée à avantager celles qui étaient initialement les moins dotées. Elle représente plus des deux tiers de l'effort total et s'appuie principalement sur la dotation globale de fonctionnement. Elle représente désormais plus d'un tiers de la masse globale de la DGF (36 %),

contre seulement 12 % en 2004. Cette part est plus élevée pour les communes (50 %) que pour les intercommunalités (30 %) et les départements (19 %). L'accroissement des volumes dédiés à la péréquation au sein de la DGF s'est accompagné de réformes des modalités de répartition d'une partie des enveloppes concernées afin d'en améliorer le ciblage[51].

En revanche, la péréquation horizontale (3,9 Md€ en 2025) qui consiste à prélever des ressources sur certaines collectivités pour les réaffecter à d'autres a stagné, voire reculé ces dernières années, en raison des « *défis d'acceptabilité de la péréquation horizontale, qui revient en effet à redistribuer les ressources des collectivités les plus aisées vers les moins aisées, suscitant des tensions entre collectivités prélevées et collectivités bénéficiaires* »[52].

Ces réticences sont accentuées par les critiques adressées aux indicateurs utilisés pour répartir les fonds de péréquation, en particulier au potentiel financier, qui ne reflète qu'imparfaitement les ressources libres d'emploi pour les collectivités. La Cour des comptes souligne notamment que le potentiel financier des départements exclut les recettes de TSCA, les fractions d'accise sur les énergies et la dotation générale de décentralisation, représentant ensemble 10,7 Md€ en 2024. Elle préconise de mieux prendre en compte les charges des collectivités dans la répartition des dotations, afin d'apprécier leurs besoins de financement au regard de leurs ressources.

Au sein de l'OCDE, la majorité des pays membres mettent en œuvre des dispositifs de péréquation essentiellement verticaux, « *probablement en raison d'une acceptabilité moindre de la péréquation horizontale* »[53].

---

[51] La dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation d'intercommunalité et la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer (DACOM) ont ainsi été réformées en 2017, 2019 et en 2020.

[52] Rapport d'information (2025) sur les fractures territoriales et la péréquation, la commission des finances de l'Assemblée nationale.

[53] Voir le rapport annuel 2026 de la Cour des comptes, p.484 ; ainsi que son rapport relation à « *La dotation globale de fonctionnement* », 2024.

Tableau 12 : Évolution des dispositifs de péréquation des ressources du « bloc communal » entre 2021 et 2025 (en M€)

	2021	2025	Evolution
Péréquation verticale	**7 832**	**9 209**	**+1 377**
DPU	*573*	*596*	*+23*
DI	*1 623*	*1 863*	*+240*
DSU	*2 471*	*2 956*	*+485*
DSR	*1 782*	*2 377*	*+595*
DNP	*794*	*794*	*+0*
DACOM	*305*	*409*	*+104*
FDPTP	*284*	*214*	*- 70*
Péréquation horizontale	**1 350**	**1 350**	**+0**
FPIC	1 000	1 000	+0
FSRIF	350	350	+0
Total	**9 182**	**10 559**	**+1 377**

Source : Rapport sur la situation des finances publiques locales, annexe au projet de loi de finances pour 2027.
Lecture : dotation de péréquation urbaine (DPU) ; dotation d'intercommunalité (DI) ; dotation de solidarité urbaine (DSU) ; dotation de solidarité rurale (DSR) ; dotation nationale de péréquation (DNP) ; dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) ; fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ; fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) ; fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF).

Au-delà des volumes financiers limités, la Cour des comptes[54] souligne, dans son rapport public annuel 2026, des défauts de conception qui réduisent la portée redistributive des mécanismes de péréquation :

- **une péréquation verticale insuffisamment sélective.** Plusieurs dotations bénéficient à un nombre très élevé de collectivités, y compris relativement favorisées. En 2025, la fraction « *péréquation* » de la DSR est ainsi versée à 33 002 communes, soit 97,8 % des communes de moins de 10 000 habitants : seules en sont exclues celles dont le potentiel financier dépasse deux fois la moyenne de leur strate. La fraction « *bourg-centre* » bénéficie par ailleurs à 1 112 communes de moins de 1 000 habitants, dont certaines ne supportent plus de charges effectives de centralité. Le même problème concerne les départements : seuls Paris et les Yvelines ne perçoivent aucune dotation de

[54] Cour des comptes, Rapport public annuel 2026, p. 483.

péréquation de la DGF et les montants versés ne sont pas répartis selon un indice synthétique de ressources et de charges ;

- **une prise en compte insuffisante des charges.** Certains dispositifs sont répartis essentiellement en fonction des ressources, sans mesurer correctement, voire pas du tout, les besoins auxquels les collectivités doivent faire face. La DNP ne comporte ainsi aucun critère de charges. Les trois fractions de la DSR ne prennent pas en compte le revenu des habitants, alors que celui-ci conditionne notamment la capacité des communes rurales à relever la taxe foncière. Pour les départements, la DFM (dotation de fonctionnement minimale) ne prend en compte ni le revenu ni les dépenses sociales, alors que celles-ci représentent 54 % de leurs charges de fonctionnement en 2024, et jusqu'à 69 % en intégrant les charges indirectes ; la DPU (dotation de péréquation urbaine) ne les appréhende que de manière approchée.
- **une mesure incomplète des ressources à travers le potentiel financier.** Malgré son élargissement progressif, le potentiel financier omet encore certaines ressources libres d'emploi et peut donc sous-estimer la richesse effective de certaines collectivités[55] ;
- **une prise en compte partielle de l'effort fiscal,** de sorte que la capacité propre des territoires à mobiliser leurs ressources fiscales n'est qu'imparfaitement intégrée au ciblage de la péréquation ;
- **un niveau de richesse apprécié d'après des moyennes et non des médianes**, ce qui conduit selon la Cour à sous-estimer la richesse relative des collectivités situées au-dessus de la médiane et à « *minorer la solidarité requise des collectivités favorisées* »[56] ;
- **des garanties d'évolution qui figent une partie de la redistribution.** Plusieurs dotations protègent les bénéficiaires contre une diminution de leur attribution même lorsque leur situation relative s'améliore, ce qui réduit mécaniquement les ressources disponibles pour les collectivités dont la situation se

[55] Pour le « bloc communal », il exclut notamment la taxe de séjour, dont le produit a atteint 1 Md€ en 2024 ; pour les départements, il ne prend pas en compte 5,1 Md€ de TSCA, 5,2 Md€ de droits d'accise sur les énergies et 0,4 Md€ de DGD ; les restitutions de frais de gestion de certains impôts locaux, soit 2,3 Md€ pour les départements et régions, sont également exclues. Pour les régions, l'indice de ressources utilisé pour le fonds de péréquation horizontale (FSR) omet notamment 5,2 Md€ de TVA compensant l'ancienne DGF et 10,4 Md€ de droits d'accise sur les énergies.

[56] Contrairement aux médianes, les moyennes sont tirées vers le haut par les collectivités les plus riches. La Cour relève ainsi qu'en 2025 le potentiel financier moyen des départements atteint 681 € par habitant contre une médiane de 651 € ; pour les métropoles, l'écart est de 618 € contre 587 € et, pour les communes de plus de 100 000 habitants hors Paris, de 1 444 € contre 1 385 €.

dégrade. Pour la DSU, le montant perçu par une commune restant éligible ne peut ainsi diminuer : cette garantie représente 320 M€ en 2024, soit 12,2 % de l'ensemble de la DSU. Des garanties comparables représentaient 62 M€ pour la DFM et 5 M€ pour la DPU des départements. Ces mécanismes amortissent les variations individuelles, mais ralentissent l'adaptation de la péréquation à l'évolution réelle des écarts de ressources et de charges.

Enfin, l'efficacité de la péréquation reste très imparfaitement évaluée. Jusqu'en 2026, les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances ne présentaient que les volumes financiers consacrés à la péréquation verticale au sein de la DGF, et les volumes financiers consacrés à la péréquation horizontale. À compter de 2026, le projet de loi de finances comprend également un indicateur mesurant l'évolution de la dispersion du potentiel financier avant et après péréquation. **Cet indicateur, qui reste imparfait, montre que les inégalités de ressources restent considérables malgré la péréquation :**

- s'agissant du « bloc communal », la péréquation verticale permet de réduire la dispersion du potentiel financier de 7,6 %[57] pour les communes et de 5,7 % pour les EPCI. Les mécanismes de péréquation horizontale ne sont néanmoins pas pris en compte dans le calcul de cet indicateur, en raison de leur complexité ;
- pour les départements, les mécanismes de péréquation verticale et horizontale[58] permettent de rapprocher le potentiel financier de la majorité des départements de la moyenne (réduction de la valeur du coefficient de Gini de près de 40 %), et apparaissent ainsi beaucoup plus puissants que ceux du « bloc communal » ;
- pour les régions, la péréquation s'appuie sur le fonds de solidarité régional (FSR), qui repose sur un prélèvement représentant seulement 0,1 % de la TVA attribuée aux régions. Les règles de répartition sont conçues pour que seules bénéficient du FSR les régions Guadeloupe et La Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, le département-région de Mayotte et la collectivité de Corse, pour des montants compris entre 7,3 € et 21,8 € par habitant. Seule la collectivité de Corse voit son potentiel financier progresser sous l'effet du FSR au titre de ses ressources en tant que région.

[57] Ce chiffre correspond à la variation du coefficient de Gini calculé avant et après péréquation.

[58] FNP DMTO, fonds de sauvegarde et concours CNSA.

Ces inégalités de ressources ne sont pas corrélées à des disparités de niveau de charges qui pourraient également être objectivées, mais s'ajoutent souvent à celles-ci.

4.3. Les mécanismes de compensation ont permis de préserver les ressources des collectivités au prix d'une cristallisation des équilibres territoriaux

Depuis 2010, les suppressions et réductions d'impôts locaux ont toutes été accompagnées de mécanismes de compensation destinés à garantir leur neutralité financière pour les collectivités territoriales (cf. 4).

Ces mécanismes de compensation reposent sur un principe de compensation des produits historiques des impôts supprimés, qui contribue à figer les situations territoriales. Ils répondent ainsi plus à une logique de maintien de situations passées qu'à une logique de répartition en fonction des besoins réels de financement des collectivités. Les modalités de répartition de la TVA affectées aux régions sont à cet égard particulièrement illustratives (cf. encadré 7).

Encadré 7 : La répartition des fractions de TVA entre les régions

Les régions sont affectataires de deux fractions de TVA. Elles sont réparties pour l'essentiel entre les différentes régions en fonction de la répartition des anciennes ressources qu'elles compensent :

- la TVA affectée depuis 2018 en remplacement de la DGF régionale est répartie de manière à compenser les montants de DGF perçus par chaque région en 2017. Cette clé de répartition est figée, de sorte que le produit attribué à chaque région évolue proportionnellement aux recettes de la TVA nationale ;
- la TVA affectée depuis 2021 en compensation de la suppression de la part régionale de la CVAE est répartie en fonction de la CVAE perçue par chaque région en 2020, en intégrant les effets de l'ancien fonds de péréquation des ressources régionales. Là encore, le produit attribué à chaque région évolue de manière proportionnelle aux recettes de la TVA nationale.

La répartition de ces ressources ignore donc l'évolution de la population, de l'activité économique ou des charges réelles de chaque région.

Le fonds de solidarité régional (FSR) apporte une correction horizontale limitée. Alimenté à partir de la TVA compensant l'ex-CVAE et réparti selon des critères de ressources et de charges, il représente moins de 30 M€. Comme il a été indiqué, il est conçu pour ne bénéficier qu'à la collectivité de Corse et aux collectivités régionales ou territoriales ultra-marines. Par ailleurs, il ne prend pas en compte certaines ressources (TVA compensant l'ex-DGF et droits d'accise sur les énergies) pour apprécier le niveau des ressources régionales.

Source : CPO.

Par ailleurs, la superposition progressive de dispositifs de compensation contribue à complexifier le financement local. Aux fractions de TVA, s'ajoutent des mécanismes hérités des réformes antérieures, tels que le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)[59] ou encore le coefficient correcteur institué lors de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales :

- le FNGIR et la DCRTP reposent sur des écarts de ressources constatés lors de la suppression de la taxe professionnelle en 2010,

[59] L'article 78 de la loi de finances pour 2010 a institué deux mécanismes complémentaires pour neutraliser les effets de la suppression de la taxe professionnelle : la DCRTP, financée par l'État, qui vise à compenser les pertes de ressources subsistant après la réforme ; le FNGIR, assurant une redistribution entre collectivités gagnantes et perdantes. Leurs montants ont été calculés à partir des ressources fiscales de référence de 2010, puis stabilisés en 2013. Si les prélèvements et reversements du FNGIR

dont les montants ont été largement figés, sans tenir compte de l'évolution ultérieure des bases fiscales ou de la situation économique des territoires ;

- le coefficient correcteur, instauré en 2021, repose également sur une répartition historique des ressources, mais s'applique chaque année à des bases de taxe foncière évolutives.

Ces mécanismes pérennisent ainsi des modalités de répartition définies pour compenser les effets immédiats de réformes de la fiscalité locale sur les recettes des collectivités, indépendamment de l'évolution de leurs besoins de financement individuels. Il en résulte une architecture financière de moins en moins lisible, dans laquelle coexistent des dispositifs de compensation, de péréquation et de financement des compétences imparfaitement articulés entre eux.

demeurent en principe fixes, la DCRTP a fait l'objet de minorations successives dans le cadre de la construction des lois de finances annuelle (mécanisme dit des « variables d'ajustement » des concours financiers de l'État).

Chapitre III - Les capacités de modulation des ressources fiscales restent importantes pour le « bloc communal » mais sont réduites pour les départements et résiduelles pour les régions

La fiscalité locale remplit plusieurs fonctions : elle contribue au financement des services publics locaux, participe à l'autonomie des collectivités territoriales et peut constituer un instrument d'orientation des comportements. Le cadre de l'autonomie financière issu de la révision constitutionnelle de 2003 visait à garantir aux collectivités une part incompressible de ressources propres dont elles maîtrisent, au moins en partie, le produit. En pratique, les ratios définis par la loi organique de 2004 se sont révélés peu protecteurs, et ont entretenu une confusion entre autonomie financière et autonomie fiscale (section 1). Aujourd'hui, le « bloc communal » conserve des marges de manœuvre fiscales importantes grâce à la fiscalité foncière et au versement mobilité (section 2). En revanche, la place de la fiscalité directe est désormais très réduite dans les ressources des départements et des régions (section 3). Au-delà des effets sur leurs recettes, les collectivités disposent également de leviers fiscaux pour orienter les comportements des contribuables, dont l'efficacité est globalement limitée (section 4).

1. Les réformes fiscales ont conduit à une situation paradoxale, avec des ratios d'autonomie financière au plus haut, mais une moindre maîtrise de leurs recettes par les collectivités

1.1. Le cadre de l'autonomie financière issu de la révision constitutionnelle de 2003, peu protecteur et source de confusion, doit évoluer

En France, la création de l'impôt et la détermination de ses éléments essentiels relèvent du Parlement. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Si les collectivités ne disposent pas d'une autonomie fiscale qui leur permettrait

par exemple, de créer un impôt dont le régime n'a pas été préalablement fixé par la loi[60], elles peuvent moduler l'assiette et fixer le taux d'impositions obligatoires[61], ou instaurer certaines impositions facultatives[62] dans les conditions prévues par la loi[63].

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'autonomie financière des collectivités territoriales est protégée par la Constitution.

Le troisième alinéa de l'article 72-2 prévoit en effet 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 du 29 juillet 2004[64] a précisé les modalités d'application de ce principe :

- les ressources propres au sens de l'article 72-2, sont définies de manière large, puisqu'elles 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.* »[65]. Sont exclus du périmètre des ressources propres les dotations de l'État prenant la forme de prélèvements sur recettes (notamment la DGF et le fonds de compensation de la TVA) ou de crédits budgétaires (comme les dotations d'investissement) et les emprunts, qui ne constituent pas des ressources définitives ;
- pour chaque strate de collectivité, un seuil minimal de ressources propres est fixé, égal au niveau constaté au titre de l'année 2003, soit 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions[66].

---

60 Cf. décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 par laquelle le Conseil constitutionnel souligne 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* ».

61 L'article 72-2 prévoit que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions et les autorise à en fixer l'assiette ou le taux « *dans les limites déterminées par la loi* ».

62 Comme la taxe de séjour par exemple.

64 Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 a été codifiée aux articles LO. 1114-1 à LO. 1114-4 du CGCT.

65 Article LO. 1114-2 du CGCT.

66 Article LO 1114-3 du CGCT.

Ce cadre résulte d'un compromis qui visait à protéger l'autonomie financière des collectivités sans pour autant figer leurs modalités de financement (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Les origines des ratios de ressources propres

La garantie constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales trouve son origine dans les débats ayant précédé l'acte II de la décentralisation. Dans une proposition de loi constitutionnelle déposée le 22 juin 2000, le président du Sénat, Christian Poncelet, proposait que les ressources propres représentent une part « *prépondérante* » des ressources des collectivités territoriales. Cette rédaction visait à protéger les collectivités contre une substitution progressive de dotations de l'État à leurs ressources fiscales.

Lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le constituant a finalement retenu une formulation moins contraignante. L'article 72-2 de la Constitution dispose ainsi que les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une « *part déterminante* » de l'ensemble de leurs ressources. Le passage de la notion de part « *prépondérante* » à celle de part « *déterminante* » traduisait la volonté de préserver une certaine souplesse dans l'organisation du financement local.

La loi organique du 29 juillet 2004 a ensuite précisé la portée de cette garantie. À l'issue d'un compromis porté notamment par le sénateur Yves Fréville, la « *part déterminante* » n'a pas été définie par un seuil uniforme applicable à toutes les collectivités. Le législateur a retenu un mécanisme de planchers correspondant au niveau d'autonomie financière observé en 2003 pour chaque catégorie de collectivités. Depuis lors, le respect de l'autonomie financière est apprécié en comparant chaque année les ratios constatés à ces seuils historiques, ce qui explique que les garanties organiques actuelles demeurent étroitement liées à la structure du financement local au début des années 2000.

Source : CPO.

Les modalités de sa mise en œuvre ont néanmoins nettement limité sa portée :

- en premier lieu, en retenant comme plancher les niveaux de ressources propres constatés en 2003, le législateur organique a fixé une garantie peu contraignante dans la durée ;
- en second lieu, le Conseil constitutionnel interprète la notion de ressource propre de manière large, ce qui l'a conduit à systématiquement valider les réformes de la fiscalité locale. À chaque fois qu'il a été saisi de dispositions législatives modifiant substantiellement les ressources des collectivités territoriales,

le Conseil a validé les réformes[67]. Il n'a prononcé aucune censure sur le terrain de l'autonomie financière, et juge par ailleurs que le législateur n'est pas tenu de compenser à l'euro près les suppressions de recettes fiscales[68]. Surtout, le Conseil constitutionnel considère que les fractions de TVA affectées aux collectivités entrent dans le champ des ressources propres au sens de l'article 72-2[69], alors même qu'il revient au législateur d'en fixer le niveau et la répartition[70], et que les collectivités ne disposent d'aucun pouvoir de modulation.

Le cadre de l'autonomie financière défini en 2003 a ainsi laissé au législateur une marge importante pour recomposer les ressources des collectivités sans mettre en cause la garantie organique. L'affectation de fractions d'impositions nationales, d'abord pour compenser des transferts de compétences, puis pour compenser les réformes fiscales (accise sur les énergies, TSCA puis fractions de TVA), ont même conduit à une nette progression des ratios de ressources propres, si bien qu'en 2023, les ratios d'autonomie financière du « bloc communal », des départements et des régions étaient supérieurs de 11,7 points, 15,5 points et 29,9 points aux planchers fixés par la loi organique (cf. graphique 14).

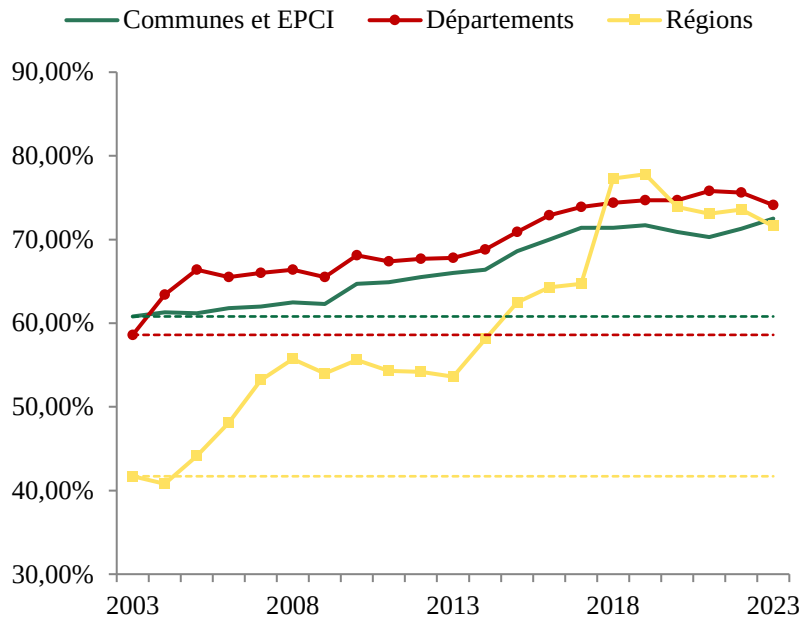
[67] Cf. notamment les décisions n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la suppression de la taxe professionnelle ; n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 relative à l'instauration d'un dégrèvement de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; n° 2025-874 DC du 13 février 2025 relative au gel des fractions de TVA et le dispositif de lissage conjoncturel.

[68] Cf. décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Dès lors que le ratio d'autonomie financière reste supérieur au seuil organique, le législateur reste libre de supprimer des recettes fiscales affectées aux collectivités territoriales, sans que celles-ci aient droit à leur maintien au même niveau.

[69] Cf. décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 relative à la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

[70] Cf. décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025 relative au gel des fractions de TVA et le dispositif de lissage conjoncturel. En 2025, il a ainsi validé la constitutionnalité du dispositif de gel des fractions de TVA affectées aux collectivités prévu par la loi de finances, au motif que la minoration des recettes résultant de ce gel (0,35 % des ressources propres) n'était pas d'une ampleur suffisante pour porter atteinte à l'autonomie financière.

Graphique 14 : Évolution des ratios d'autonomie financière, par strate



Source : CPO, à partir du 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.

Cette situation conduit à un paradoxe : les ratios d'autonomie financière demeurent historiquement élevés, alors même que les marges de modulation fiscale effectives des collectivités se sont réduites.

Afin d'objectiver ce recul, le CPO a appliqué la grille d'analyse proposée par la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui distingue trois degrés d'autonomie fiscale[71] :

- l'autonomie fiscale au sens strict, qui ne tient compte que des impositions dont l'assiette est territorialisée et le taux fixé par les assemblées délibérantes des collectivités : TFPB, TFNB, CFE, TH, taxe de séjour, taxe d'aménagement, TASCOM, accise sur les énergies perçue sur l'électricité (ex-TCFE) et taxe sur les certificats d'immatriculation ;

[71] Rapport des missions sur l'expérimentation et la différenciation territoriale et l'autonomie financière des collectivités territoriales, n° 912, déposé le mercredi 9 mai 2018 par M. Jean-René Cazeneuve, M.Arnaud Viala, M. Christophe Jerretie et M. Charles de Courson.

- l'autonomie fiscale de niveau intermédiaire qui tient également compte des impositions dont l'assiette est territorialisée et dont le taux effectif, fixé par l'assemblée délibérante, est généralement fixé par les collectivités au taux plafond déterminé par la loi (ce qui ajoute les DMTO affectés aux départements) ;
- l'autonomie fiscale au sens large qui tient compte des impôts dont l'assiette est territorialisée, mais dont le taux est fixé nationalement (ce qui ajoute l'IFER et, jusqu'en 2023, la CVAE).

On constate ainsi un écart important entre les notions d'autonomie fiscale et financière (cf. tableau 13). Alors que les ratios de ressources propres sont supérieurs à 70 % pour les trois strates, les ressources fiscales pleinement autonomes ne représentent plus que 0,6 % des recettes des départements et 7,6 % des recettes des régions, tandis que leurs ressources fiscales territorialisées au sens large représentent respectivement 23 % et 30 % de leurs recettes.

Tableau 13 : Ratios d'autonomie fiscale par strate en 2024

	« Bloc communal »	Départements	Régions
Au sens strict	36,3 %	0,6 %	7,6 %
Au sens intermédiaire	39,1 %	21,5 %	27,9 %
Au sens large	40,8 %	23,2 %	30,1 %

Source : CPO, à partir des données de l'OFGL.

Il résulte de cette situation un décalage croissant entre une autonomie financière juridiquement préservée et la perception, largement partagée par les élus locaux, d'un recul de leurs marges de manœuvre.

1.2. La réforme de l'autonomie financière ne doit pas conduire à l'instauration d'une nouvelle garantie d'autonomie fiscale

Le cadre de l'autonomie financière issu de la révision constitutionnelle de 2003 et de la loi organique de 2004, qui apparaît à la fois peu protecteur et source de confusion, doit évoluer profondément. Toutefois, le remplacement par une garantie d'autonomie fiscale ne serait adapté ni au cadre constitutionnel, ni à l'organisation territoriale française.

Premièrement, il ne résulte pas du principe de libre administration des collectivités locales qu'elles bénéficient d'une autonomie fiscale. La Constitution prévoit expressément que l'impôt est

du domaine de la loi (article 34) et que leurs marges de manœuvre fiscales peuvent être prévues mais qu'elles doivent être encadrées par le législateur.

Deuxièmement, les comparaisons internationales montrent que les collectivités françaises disposent de marges de modulation fiscales cohérentes, et que certains pays, tels que l'Allemagne, combinent une autonomie locale plus poussée avec un pouvoir fiscal plus limité.

Afin de mieux cerner les spécificités du modèle français, le CPO a réalisé une comparaison avec un échantillon de six partenaires européens voisins[72], à partir de données qualitatives recueillies par la direction générale du Trésor et des données fiscales établies par l'OCDE (cf. graphique 15 infra) :

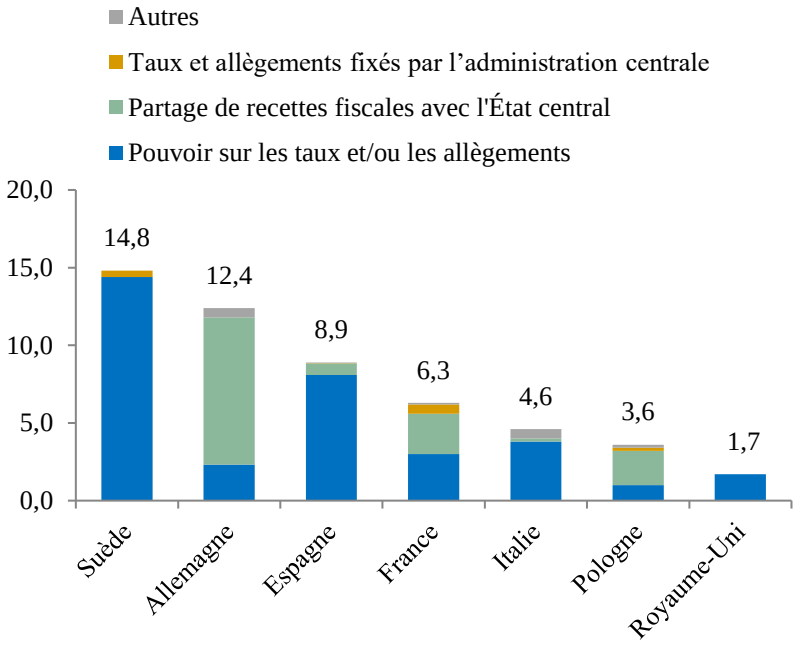
- la Suède constitue le modèle le plus abouti d'autonomie fiscale parmi les pays étudiés. Les 290 communes et 21 régions financent une part prépondérante de leurs dépenses par un impôt local sur le revenu, dont l'assiette est définie nationalement et le recouvrement assuré par l'administration fiscale nationale, mais dont chaque collectivité détermine le taux. Ainsi, les prélèvements dont les collectivités maîtrisent le taux représentent 14,4 points de PIB, sur un total de 14,8 points de recettes fiscales allouées aux collectivités infranationales ;
- l'exemple de l'Allemagne montre à l'inverse qu'une décentralisation très poussée peut parfaitement fonctionner avec un pouvoir fiscal local limité. Les L*änder* sont en effet principalement financés par le partage des grands impôts nationaux avec l'État fédéral, notamment l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA : sur les 9,0 points de PIB de recettes fiscales attribuées aux Länder, 8,1 points proviennent de mécanismes de partage de recettes. Leur financement repose ainsi moins sur la maîtrise des paramètres de l'impôt que sur l'accès garanti à de larges assiettes nationales, complété par d'importants mécanismes de péréquation (cf. Encadré 6) ;
- en Espagne, les 17 communautés autonomes, qui exercent des compétences très larges, financent principalement leurs dépenses par une quote-part des grands impôts nationaux, notamment l'impôt sur le revenu, la TVA et l'accise sur les énergies. Depuis les réformes des années 2000, elles disposent de marges de modulation sur certaines composantes de l'impôt sur le revenu et sur plusieurs impôts patrimoniaux (successions, donations, patrimoine, droits de mutation). Elles exercent des compétences très larges, notamment

[72] Il d'agit de la Suède, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne, l'Italie et du Royaume¬-Uni.

en matière de santé, d'éducation et d'action sociale. Au niveau communal, l'IBI, impôt immobilier, constitue le principal levier fiscal propre, avec des taux modulables dans des bornes définies nationalement ;

- en Italie, les recettes fiscales locales sont relativement moins importantes (4,6 % du PIB contre 6,3 % en France), mais elles sont majoritairement constituées de prélèvements dont les collectivités peuvent moduler les taux et allègements (4,4 points), notamment à travers la fiscalité immobilière communale et les prélèvements régionaux ;
- enfin, en Pologne et au Royaume-Uni, la fiscalité locale occupe une place plus limitée (respectivement 3,6 % et 1,7 % du PIB).

Graphique 15 : Comparaison du niveau et de la nature des recettes fiscales locales d'un échantillon de six pays en 2023 (en % du PIB)



Source : CPO, sur la base des données de l'OCDE (Fiscal decentralisation database).
Note : sont considérées comme autonomes les recettes fiscales pour lesquelles l'administration infranationale fixe les taux d'imposition et/ou les niveaux d'exonération fiscale. Ce pouvoir peut être total, mais l'administration centrale peut aussi déterminer des seuils et des plafonds de taux ou fixer des niveaux maximaux d'augmentation de recettes fiscales. Sont ici considérées comme administrations infranationales les États fédérés ainsi que les administrations locales. Cette définition d'autonomie fiscale correspond au niveau « partially autonomous » de l'OCDE.
Lecture : en France en 2023, 14 % des recettes fiscales totales étaient collectées par les APUL, contre 10 % en 2000 ; 48 % des recettes fiscales des APUL étaient considérées comme autonomes, contre 91 % en 2000.

Au sein de cet échantillon, les collectivités françaises se caractérisent donc par une autonomie moyenne sur leurs recettes. L**a singularité française tient en réalité davantage à la combinaison de ce pouvoir fiscal avec un nombre élevé de strates et un émiettement communal particulièrement important**[73]**.** Le pouvoir de taux est ainsi

[73] La France se distingue se distingue de ses voisins européens par la superposition de trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements et régions), auxquels s'ajoute les intercommunalités, ainsi que par un émiettement communal exceptionnel (34 874 communes au 1er janvier 2025, contre environ 10 750

exercé à une maille souvent plus étroite que celle à laquelle s'organisent les mobilités quotidiennes, l'activité économique et une part croissante des services publics locaux. Cette situation limite la correspondance entre le territoire sur lequel l'impôt est prélevé, celui dans lequel résident ses contribuables et celui dans lequel sont consommés les services qu'il finance. Elle contribue également à maintenir d'importants écarts de bases fiscales entre communes (cf. chapitre II, section 4.1).

Troisièmement, les marges de manœuvre financières des collectivités ne se limitent pas aux recettes fiscales sur lesquelles elles ont un pouvoir de taux et comprennent aussi les redevances dont l'assiette est territorialisée et dont elles fixent le tarif.

Quatrièmement, même dans le cadre d'une réforme constitutionnelle, une telle garantie serait inadaptée à la forte concentration territoriale des bases fiscales car elle ferait dépendre les capacités de financement des collectivités de bases fiscales inégalement réparties et inadaptées à leurs besoins réels (cf. chapitre II, section 4).

Enfin, il convient de rappeler que la politique fiscale des collectivités doit s'inscrire dans le cadre plus large de la politique fiscale nationale, et que les recettes constituent, pour toutes les catégories d'administrations publiques, une contrainte à laquelle les dépenses doivent nécessairement s'adapter. L'État lui-même ne dispose pas d'une liberté illimitée pour accroître les prélèvements et ne peut fonder sa trajectoire financière sur l'hypothèse d'une hausse perpétuelle de l'impôt. L'opposition entre un État libre de ses ressources et des collectivités devenues contraintes apparaît ainsi largement artificielle.

en Allemagne, 8 100 en Espagne, 7 900 en Italie, 2 480 en Pologne, 370 au Royaume-Uni et 290 en Suède).

Encadré 9 : Pouvoir de taux et efficacité économique

La théorie du fédéralisme fiscal fournit une justification économique à la capacité accordée aux collectivités locales de moduler les taux des impôts locaux :

- **la capacité à moduler les recettes localement permet d'adapter le niveau de service public aux préférences locales.** Le théorème de décentralisation d'Oates (1972) établit que, lorsque les préférences pour les biens publics diffèrent entre territoires et qu'il n'existe pas d'externalités importantes, une fourniture décentralisée permet d'adapter le niveau de service public aux préférences locales ;
- **le pouvoir de taux permet de mettre les élus locaux face au coût marginal de leurs décisions de dépense (responsabilisation « *à la marge* ») :** une augmentation du niveau de service doit, à la marge, être financée par une augmentation des prélèvements supportés par les contribuables locaux. Les électeurs doivent alors arbitrer entre un niveau de services publics et son coût fiscal. À l'inverse, lorsque les dépenses supplémentaires sont financées par des transferts ou par une ressource nationale dont la collectivité ne maîtrise ni l'assiette ni le taux, ce lien est affaibli ;
- **Enfin, les écarts fiscaux entre territoires introduisent une forme de concurrence entre collectivités, qui peut contribuer à discipliner la dépense publique et favoriser une meilleure adéquation entre prélèvements et services.** Dans la logique de Tiebout[74], les ménages et les entreprises peuvent arbitrer entre différentes combinaisons de fiscalité et de services publics. Mais son efficacité dépend fortement de la mobilité des bases : appliquée à des bases très mobiles, elle peut au contraire entraîner concurrence fiscale, sous-taxation et sous-production de biens publics.

En revanche, si une collectivité n'a que peu de latitude sur le niveau ou la nature de ses dépenses, le bénéfice allocatif du pouvoir de taux diminue.

Source : CPO.

2. Le « bloc communal » dispose toujours de marges de manœuvre significatives pour moduler ses ressources fiscales

De nombreux élus locaux nourrissent le sentiment d'une perte de pouvoir de taux et d'une fragilisation du lien avec leurs administrés. De fait, depuis la suppression de la THRP, les locataires ne contribuent plus

[74] Voir C. M. Tiebout, « *A Pure Theory of local expenditures* », Journal of Political Economy, vol. 64, n° 5, 1956.

directement au financement des services publics locaux de leur commune de résidence.

Toutefois, l'affaiblissement du lien fiscal entre les citoyens et leur commune ne doit pas être surestimé. En effet, contrairement aux départements et aux régions, le « bloc communal » conserve plusieurs impôts directs sur lesquels il exerce un pouvoir de taux significatif. Les communes continuent ainsi de disposer d'une capacité réelle de modulation de leurs ressources, de sorte que le lien contributif avec les contribuables demeure substantiellement plus fort que pour les autres niveaux de collectivités.

2.1. Les impôts fonciers procurent aux collectivités du « bloc communal », qui en fixent le taux, des recettes stables et spontanément dynamiques

La fiscalité foncière est un impôt dont l'assiette est peu mobile, et qui affecte relativement peu les choix de production et d'investissement. Elle apparaît de ce fait moins distorsive que la taxation des facteurs de production. Compte tenu de ces propriétés, les 38 pays membres de l'OCDE prélèvent un impôt récurrent sur la propriété immobilière[75].

En France, en 2025, la taxe foncière sur les propriétés bâties représentait 43 % des recettes fiscales des communes et des intercommunalités. La suppression de la THRP a renforcé sa place dans le financement du « bloc communal », désormais seule strate affectataire des impôts fonciers. Cette concentration au bénéfice du seul « bloc communal » a accru la lisibilité de ces impôts, qui sont désormais intégralement dédiés au financement des services publics locaux.

Les impôts fonciers sont des ressources dynamiques, dont les communes et les EPCI peuvent moduler localement le taux, dans les conditions prévues par la loi. Des règles de liaison des taux visent notamment à éviter que les collectivités ne reportent les hausses de fiscalité sur les seules entreprises, qui ne participent pas aux élections locales, en encadrant l'évolution de leurs taux d'imposition par rapport à celle des impôts acquittés par les ménages (cf. encadré 10).

[75] OCDE, Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, n° 29, 2022, p. 74.

Encadré 10 : Les mécanismes de modulation des impôts locaux

Le pouvoir de taux des collectivités est encadré par des règles qui visent à préserver la cohérence du système fiscal local, limiter les écarts de prélèvements entre territoires et éviter que les collectivités ne concentrent leurs hausses d'impôts sur les assiettes les plus dynamiques ou les moins visibles. La situation est cependant très différente entre les strates de collectivités :

- **Pour le « bloc communal », le principal mécanisme est celui de la liaison des taux.** Prévu aux articles 1636 B sexies et suivants du CGI, il prévoit que les communes et EPCI ne peuvent pas faire varier indépendamment les taux de TFPB, TFPNB, CFE et THRS[76]. Les augmentations de CFE et de THRS sont notamment plafonnées par l'évolution de la fiscalité foncière, la TFPB constituant l'impôt « *pivot* » du système. Cette règle vise à éviter que les collectivités ne reportent l'essentiel de l'effort fiscal sur les entreprises ou sur les résidences secondaires sans solliciter simultanément les propriétaires fonciers ;
- **Pour les départements, les marges de manœuvre sont beaucoup plus limitées.** Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) constituent désormais le principal impôt sur lequel ils disposent d'un pouvoir de taux. Celui-ci ne s'exerce toutefois qu'à l'intérieur d'une fourchette fixée par la loi (article 1594 D du CGI) ;
- **Pour les régions enfin, le pouvoir fiscal résiduel porte essentiellement sur la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile,** dont elles fixent le tarif unitaire du cheval fiscal (articles 1599 quindecies et suivants du CGI). Là encore, la liberté est limitée par les bornes définies par le législateur ainsi que par les exonérations nationales obligatoires ou facultatives. Les régions ne disposent en revanche d'aucun pouvoir sur les fractions de TVA qui constituent désormais l'essentiel de leurs ressources. Depuis 2025, s'y ajoute la possibilité de fixer le taux du versement mobilité régional er rural dans la limite de 0,15% de l'assiette.

Source : CPO.

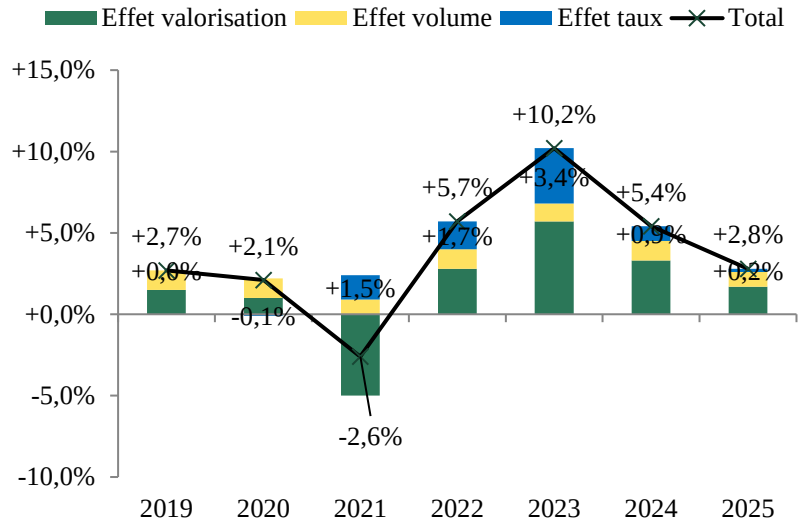
Entre 2019 et 2024, les taux moyens d'imposition des principaux impôts locaux directs ont globalement progressé (cf. chapitre I, section 1.2, tableau 1) : +3,0 points pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux imposable, +2,5 points pour la taxe

[76] Les règles de liaison applicables à la THRS ont été assouplies par les lois de finances pour 2025 et 2026. Depuis 2025, les communes dont le taux de THRS est inférieur à un seuil déterminé par référence au taux moyen départemental – ou national pour Paris – peuvent relever ce taux indépendamment de ceux des autres impôts locaux ; la LFI pour 2026 a encore élargi cette faculté en portant le seuil d'éligibilité de 75 % à 100 % du taux moyen de référence et la hausse maximale de 5 % à 10 % de ce taux moyen.

foncière sur les propriétés bâties (TFPB), +1,4 point pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et +0,6 point pour la TEOM. Le taux moyen de cotisation foncière des entreprises (CFE) recule légèrement sous l'effet de la réforme des locaux professionnels.

Entre 2018 et 2025, le produit de la TFPB a progressé en moyenne de +3,7 % par an (cf. graphique 16) :

Graphique 16 : Décomposition de l'évolution de la TFPB depuis 2019 (%)



Source : DGFIP.

Champ : taxe foncière sur les propriétés bâties, hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Note : L'effet de valorisation négatif observé en 2021 (-5 %) est imputable à la réduction de moitié des valeurs locatives des établissements industriels (réforme des impôts de production) qui a été compensée pour les collectivités par un prélèvement sur recettes de l'État.

Cette évolution peut être décomposée comme suit :

- la revalorisation automatique des bases d'imposition : depuis 2018, plus de la moitié de la hausse du produit de taxe foncière observée est ainsi imputable à la seule revalorisation des valeurs locatives, qui sont indexées sur l'inflation[77] ;

[77] Voir « *Les taxes foncières en 2025* », DGFIP Statistiques n°46, mai 2026. Jusqu'en 2017, le coefficient annuel de revalorisation était fixé chaque année par le législateur en loi de finances. Depuis 2018, les valeurs locatives des locaux d'habitation

- un effet volume, relativement stable (environ +1,1 % par an), lié à l'augmentation du nombre et de la qualité des locaux imposables ;
- les variations de taux votés : selon la DGFiP, celles-ci ont généré une progression du produit de +1,0 % par an en moyenne entre 2018 et 2025, avec une accélération ponctuelle en 2023 (+3,4 %), au milieu du mandat municipal, conformément au cycle électoral habituellement observé, et alors que les recettes de DMTO étaient en fort recul[78].

Depuis 2021, les collectivités du « bloc communal » ont donc mobilisé leur pouvoir de taux, alors même que la dynamique des bases, tirée par l'inflation, offrait déjà des rendements dynamiques. Si les études disponibles ne mesurent pas de hausse généralisée à la suite de la suppression de la THRP[79], les situations locales demeurent contrastées : entre 2014 et 2024, près de quatre communes sur dix ont augmenté leur taux de taxe foncière de plus de quatre points et près d'une sur cinq de plus de six points.

À l'instar des recettes de taxe foncière, la CFE et la TEOM, toutes deux assises sur les valeurs locatives cadastrales, ont connu une forte dynamique liée à l'indexation :

- assise sur la valeur locative cadastrale des biens immobiliers (locaux et terrains) utilisés par l'entreprise pour les besoins de son activité, la CFE bénéficie des revalorisations annuelles des bases et des évolutions du parc immobilier professionnel. Cette dynamique est toutefois contrainte par les règles de liaison des taux avec la fiscalité foncière et, dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique, par les mécanismes de convergence vers un taux unique[80] ;

---

et des établissements industriels sont automatiquement revalorisées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) entre novembre N-2 et novembre N-1.

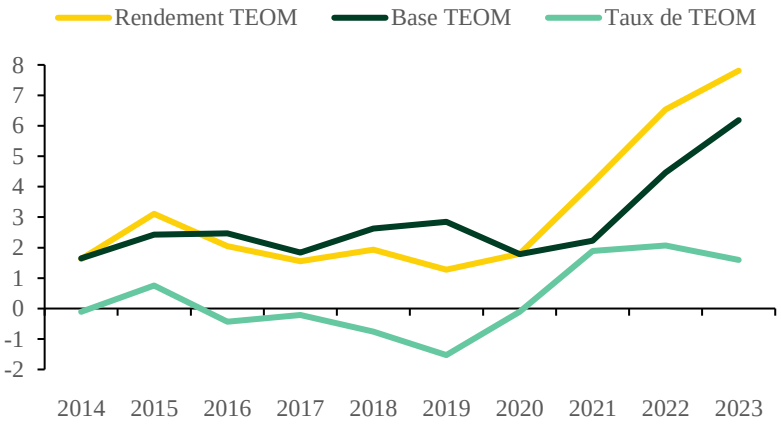
[78] Les communes bénéficient d'une taxe additionnelle aux DMTO au taux de 1,2 %, dont le produit est perçu directement par les communes de plus de 5 000 habitants ou classées stations de tourisme et réparti par un fonds départemental de péréquation pour les autres communes. En 2024, elles ont ainsi perçu 3,8 Md€ à ce titre.

[79] Voir Laurent Bach, Antoine Bozio, Paul Dutronc-Postel, Étienne Fize, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres, « *Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation* », Rapport IPP n° 48, Institut des politiques publiques, décembre 2023, 165 p et « *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et la (dé)territorialisation de l'impôt* », Cour des comptes, janvier 2025, p. 103. Tant l'évaluation économétrique de l'Institut des politiques publiques (IPP) que les travaux de la Cour des comptes concluent que cette réforme n'a pas significativement modifié, en moyenne, les décisions de taux des collectivités.

[80] En cas d'adoption du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), l'EPCI se substitue à ses communes membres pour la perception de la CFE. Afin d'éviter des

- les recettes de la TEOM sont tirées par la revalorisation des valeurs locatives cadastrales qui servent d'assiette, tandis que les taux ont connu des fluctuations.

Graphique 17 : Évolution annuelle des déterminants fiscaux et du rendement de la TEOM (en points de pourcentage par rapport à l'année précédente)



Source : CPO, à partir des données de la DGCL et de la DGFIP.

2.2. Particularité française, le versement mobilité représente une part majeure du financement des mobilités

Depuis quinze ans, la dynamique des impôts locaux a également été tirée par l'essor du versement mobilité[81], qui a pris une place

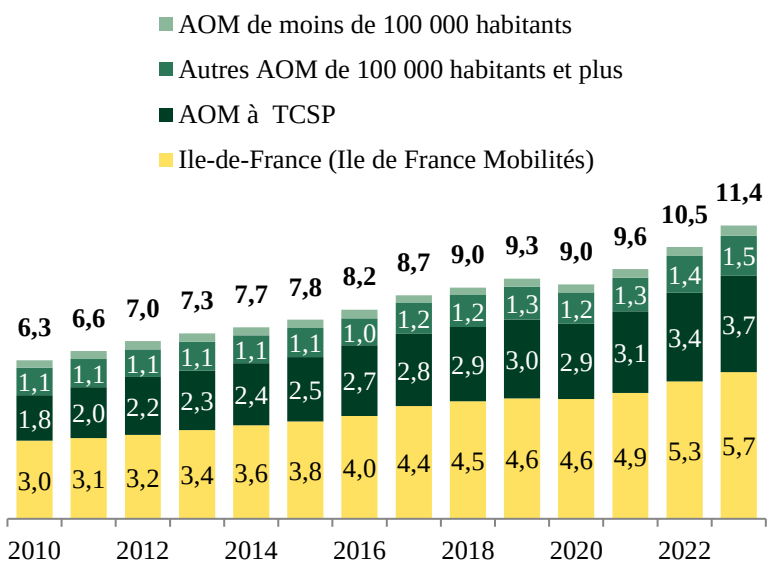
ruptures brutales de pression fiscale entre communes, le taux de CFE n'est pas immédiatement unifié : les taux communaux historiques convergent progressivement vers un taux intercommunal unique selon des modalités fixées par l'article 1609 nonies C du CGI. Un mécanisme analogue s'applique lors de la fusion d'EPCI ou de l'adhésion de nouvelles communes. Cette intégration progressive limite les possibilités de modification rapide des taux et contribue à expliquer la stabilité observée du taux moyen de CFE au niveau national.

81 Le versement mobilité est une contribution instituée par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) afin de contribuer au financement des services de transport collectif et les politiques locales de mobilité. Il s'agit d'un impôt direct assis sur la 8masse salariale des employeurs et collecté par les Urssaf. Créé en 1973 sous le nom de versement transport, il constitue aujourd'hui la principale ressource fiscale affectée aux transports urbains. En comptabilité nationale, il est classé parmi les impôts sur la production.

nouvelle dans le financement du « bloc communal ». Comptabilisé parmi les impôts de production, il est assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés d'au moins onze salariés situés dans le ressort de l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) qui l'a institué. Son rendement a presque doublé depuis 2010, passant de 6,3 Md€ à 12,8 Md€ en 2025, soit une progression moyenne de +4,4 % par an. Il constitue ainsi désormais le principal facteur de progression de la fiscalité locale pesant sur les entreprises.

Cette dynamique a été portée à la fois par Île-de-France Mobilités, qui concentre environ la moitié du produit national, et par les AOM disposant de transports collectifs en site propre.

Graphique 18 : Évolution des recettes du versement mobilité, par catégorie d'AOM (Md€)



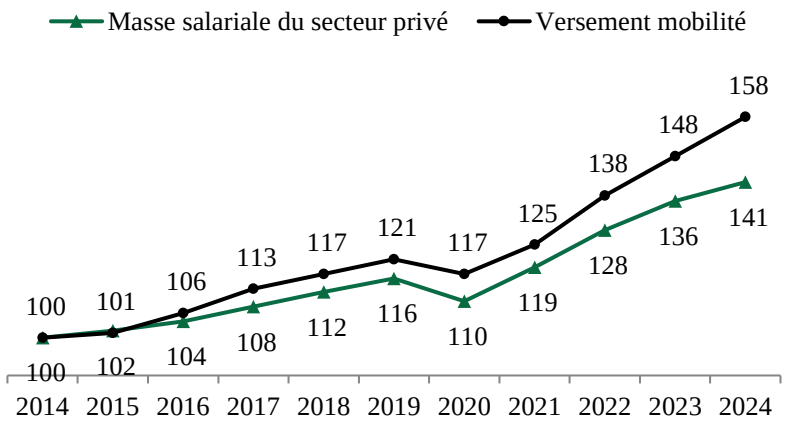
Source : Cour des comptes.

Note : Les autorités organisatrices de transports collectifs en site propre (TCSP) désignent des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) qui sont compétentes pour créer, organiser et financer des services de transport collectif bénéficiant d'un site propre, c'est-à-dire d'une infrastructure réservée, séparée ou priorisée par rapport à la circulation générale (tramway, métros, bus à haut niveau de service).

Depuis 2014, le produit du versement mobilité a progressé nettement plus que la masse salariale des entreprises de dix salariés et plus : en base 100 en 2014, il atteint 158 en 2024, contre 141 pour la masse salariale, soit une croissance annuelle moyenne de +5,1 %, contre +3,5 %. Cet écart s'explique par la combinaison de l'extension du

périmètre d'assujettissement et de la mobilisation par les AOM des marges de taux ouvertes par la loi.

Graphique 19 : Comparaison de l'évolution de la masse salariale du secteur privé et du versement mobilité (base 100 en 2014)



Source : Mission, à partir des statistiques de masse salariale de l'Urssaf et des comptes nationaux 2025, base 2020.

Note : L'évolution présentée correspond à la masse salariale des entreprises qui comptent au moins dix salariés

Le levier apparaît toutefois largement saturé dans les grandes agglomérations. Les vingt-deux métropoles appliquent toutes le taux plafond et près de la moitié des AOM de plus de 100 000 habitants se situent également au plafond. La charge par salarié demeure en outre très différenciée selon les territoires : elle atteint environ 1 000 euros par salarié du secteur privé dans la métropole du Grand Paris, contre environ 500 euros dans les autres métropoles. Le rendement du versement mobilité dépend fortement de la densité économique et de la masse salariale locale, ce qui en fait une ressource dynamique mais inégalement répartie.

La progression du versement mobilité a enfin contribué à modifier l'équilibre du financement des transports collectifs. Les hausses du versement mobilité, complétées par les contributions budgétaires des collectivités, ont compensé la baisse relative de la participation des usagers. En Île-de-France, le versement mobilité représentait ainsi 49 % des ressources allouées au financement des transports publics urbains en 2024, soit 9 points de plus qu'en 2014. Cette évolution pose la question de la soutenabilité du modèle de financement des mobilités : le versement mobilité apporte une ressource affectée, localisée et dynamique, mais accroît le coût du travail et ses marges de

progression sont limitées en Ile-de France et dans les métropoles où les besoins d'investissement sont les plus élevés.

3. Les départements saturent leur pouvoir de taux sur les DMTO, tandis que les régions n'ont plus que des marges de manœuvre résiduelles

Les départements, dont la situation financière est en moyenne plus fragile que celles des autres strates, mobilisent intégralement le pouvoir de taux qu'ils détiennent sur les DMTO, seul impôt direct qui reste à leur main. Cette saturation est observée à chaque relèvement du plafond : après son passage de 3,80 % à 4,50 % en 2014, la quasi-totalité des départements avait progressivement adopté le taux maximal[82] ; de même, après son relèvement temporaire à 5,00 % en 2025[83], 89 départements appliquaient le nouveau taux maximal au 1er février 2026. Cette mobilisation rapide traduit à la fois l'importance des besoins de financement des départements et l'étroitesse de leurs marges de manœuvre alternatives.

Les régions ne disposent plus quant à elles que de marges de manœuvre fiscales résiduelles. Leur pouvoir de taux porte principalement sur la taxe sur les certificats d'immatriculation, dont le produit est limité, tandis que l'essentiel de leurs recettes fiscales repose désormais sur des fractions de TVA dont elles ne maîtrisent ni l'assiette ni le taux. À l'exception du versement mobilité quelles peuvent instaurer depuis 2025[84], Leur capacité à accroître leurs ressources par une décision fiscale est donc très faible.

---

82 L'article 77 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a autorisé les conseils départementaux à relever, à titre temporaire (pour les actes conclus entre le 1er mars 2014 et le 29 février 2016), le taux de la taxe départementale de publicité foncière ou du droit d'enregistrement prévu à l'article 1594 D du CGI de 3,80 % à 4,50 %. Cette faculté a ensuite été pérennisée. En 2024, seuls l'Indre, le Morbihan et Mayotte appliquaient encore le taux de 3,80 %.

83 L'article 116 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 autorise les conseils départementaux à relever, par dérogation à l'article 1594 D du CGI, le taux au-delà de 4,50 % et jusqu'à 5,00 % pour les actes passés entre le 1er avril 2025 et le 31 mars 2028, tout en excluant les acquisitions de résidence principale par les primo-accédants.

84 Huit régions ont voté cette instauration : Occitanie et Provence-Alpes Côte d'Azur en 2025, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre Val de Loire, Nouvelle Aquitaine en 2026. L aloi prévoyait un versement mobilité régional en Ile-de-France avant 2025.

4. Les impôts à la main des collectivités pour agir sur les incitations des contribuables sont d'une efficacité réduite

4.1. La fiscalité locale n'exerce qu'une influence marginale sur les choix d'implantation des entreprises

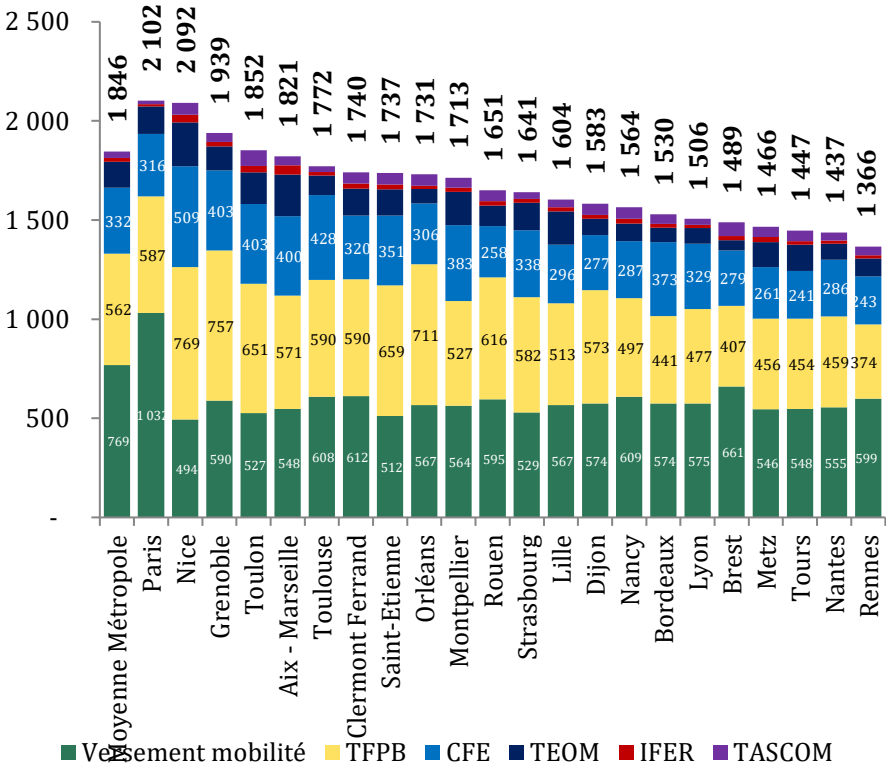
Les réformes engagées depuis 2010 ont réduit les mécanismes de concurrence fiscale entre collectivités. La suppression de la taxe professionnelle a notamment retiré de l'assiette de la fiscalité locale les équipements et biens mobiliers, relativement mobiles, et remplacé la TP par la CET, dont la CVAE était assortie d'un taux fixé au niveau national. Le pouvoir de taux des collectivités porte ainsi désormais principalement sur des assiettes foncières, par nature peu mobiles, tandis que le versement mobilité répond à une logique de financement affecté des transports collectifs. Dans ce contexte, les écarts de pression fiscale observés entre territoires reflètent moins des stratégies de concurrence visant à attirer les bases fiscales que les différences de richesse fiscale, de besoins de financement et de choix locaux de niveau des services publics.

En conséquence, le constat formulé par le CPO en 2014[85] d'une fiscalité locale n'exerçant qu'une influence marginale sur les choix d'implantation des entreprises reste valide. Ceux-ci dépendent avant tout de la qualité des infrastructures, de la disponibilité du foncier, du bassin d'emploi, de la qualification de la main-d'œuvre ou encore de la stabilité du cadre réglementaire. Les représentants des entreprises auditionnés par le CPO soulignent d'ailleurs que les enjeux de compétitivité se situent davantage au niveau international qu'entre collectivités françaises.

Le niveau de fiscalité locale acquitté par les entreprises varie néanmoins sensiblement entre les métropoles (cf. Erreur ! Source du r envoi introuvable.**).** En 2024, la charge des impôts locaux acquitté par les entreprises (VM, TASCOM, TFPB, CFE, TEOM et IFER) s'établissait en moyenne à environ 1 900 € par salarié, mais était supérieure à 2 000 € à Paris et à Nice, et inférieure à 1 500 € à Brest, Metz, Tours, Nantes et Rennes, soit un écart de l'ordre de 40 %. La composition de la fiscalité diffère également sensiblement selon les métropoles : Paris se distingue notamment par un versement mobilité particulièrement élevé, tandis que le poids de la fiscalité foncière (CFE, TFPB) explique une part importante des écarts observés ailleurs. Cette hétérogénéité résulte à la fois des différences de bases et des paramètres de taxation applicables localement.

[85] Conseil des prélèvements obligatoires, *Fiscalité locale et entreprises*, 2014.

Graphique 20 : Comparaison des impôts et taxes locaux acquittés par le secteur privé dans les métropoles en 2025 (euros par salariés)



Source : « Baromètre de la fiscalité locale des entreprises », édition 2025, MEDEF.

4.2. La fiscalité visant à lutter contre la vacance des logements produit des effets limités

La fiscalité destinée à lutter contre la vacance repose sur plusieurs instruments : la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), et, jusqu'en 2026, la taxe sur les logements vacants (TLV)[86] et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)[87]. Leur montée en puissance a été significative au cours des dernières années. Entre 2018 et 2024, le nombre de communes ayant institué une majoration de THRS[88] a été multiplié par plus de six et le produit des majorations a atteint 436 M€[89]. La THLV a également vu son rendement progresser, pour atteindre 170 M€ en 2024.

Les travaux disponibles ne permettent toutefois pas de conclure à une efficacité élevée de ces dispositifs. La seule évaluation économétrique disponible[90] conclut que la TLV aurait réduit le taux de vacance de long terme d'environ 13 % entre 1997 et 2001, mais montre également qu'une partie importante de cet effet résulte de changements de statut déclaratif des logements, plutôt que d'une remise effective sur le marché. Les rapports successifs de plusieurs inspections[91], du CPO[92] et de la Cour des comptes[93] soulignent tous les limites de ces instruments. La Cour estime notamment que « *la montée en puissance effective de cette fiscalité n'a en rien endigué le phénomène de la vacance structurelle* ». Les comportements d'évitement, les difficultés techniques à remettre certains

[86] La TLV, en vigueur avant 2027, était affectée à l'État.

[87] La THLV, en vigueur avant 2027, pouvait être instaurée par les communes dans lesquelles la TLV ne s'appliquait pas.

[88] Sont habilitées à le faire les communes dans lesquelles s'applique la TLV.

[89] Le produit de la THRS s'est établit à 3,7 Md€ en 2024, dont 436 M€ au titre des majorations facultatives votées par les exécutifs locaux. Les taxes sur les logements vacants (THLV et TLV) constituent des impositions distinctes et ne sont pas comprises dans ce montant.

[90] Mariona Segú, « *The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France* », Journal of Public Economics, vol. 185, mai 2020.

[91] IGF-CGEDD, « *Mobilisation des logements et des bureaux vacants* », janvier 2016 ; IGF-CGEDD-IGA, « *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques* », juin 2022.

[92] CPO, « *Pour une fiscalité du logement plus cohérente* », décembre 2023.

[93] Cour des comptes, « *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé* », mai 2025.

logements sur le marché et le poids d'autres déterminants (travaux, risque locatif, perspectives de valorisation) limitent en pratique leur portée.

Afin de simplifier les dispositifs, la loi de finances pour 2026 a fusionné la TLV et la THLV au sein d'une taxe sur la vacance des locaux d'habitation (TVLH), applicable à compter de 2027. Cette réforme répond à plusieurs recommandations antérieures du CPO : elle unifie deux dispositifs dont le partage entre zones tendues et zones non tendues était peu lisible, harmonise leur assiette et affecte désormais l'intégralité du produit au « bloc communal », tout en renforçant les marges de modulation des communes. Elle généralise également la prise en charge des dégrèvements par les communes ou EPCI bénéficiaires de la taxe, alors que celle-ci était jusqu'alors limitée, pour la THLV, à certains dégrèvements et que la TLV relevait de l'État.

Les effets de cette réforme devront être évalués, dans un contexte où d'autres pistes de simplification de la fiscalité du logement ont également été étudiées. Ainsi l'IGF a récemment évoqué[94] l'hypothèse d'une suppression définitive de la taxe d'habitation, qui serait remplacée par une contribution additionnelle à la taxe foncière applicable à l'ensemble des logements détenus, à l'exception de la résidence principale du propriétaire. Cette option simplifierait les modalités de gestion en supprimant la nécessité de connaître le statut d'occupation des logements à des fins de taxation, mais élargirait l'assiette aux logements loués à titre de résidence principale, soit environ 7,3 millions de logements supplémentaires. Elle constituerait ainsi une hausse substantielle de la fiscalité du parc locatif, dont les effets sont incompatibles avec les objectifs de la politique du logement.

4.3. Les exonérations fiscales locales se sont progressivement multipliées sans que leur efficacité fasse l'objet d'une évaluation d'ensemble

Les collectivités territoriales peuvent instituer une exonération ou un abattement lorsque la loi leur en ouvre la faculté, et dans les conditions qu'elle fixe. Ces exonérations facultatives, décidées par délibération, concernent notamment la TFPB et la TFPNB, la CFE, la taxe d'aménagement ou encore la taxe sur les certificats d'immatriculation. Elles peuvent être temporaires ou permanentes et viser certaines catégories de contribuables, de biens ou d'activités. Elles se distinguent des exonérations obligatoires prévues directement par la loi, sur lesquelles les collectivités n'ont pas de pouvoir de décision.

---

94 Voir « *Gestion et paramètres de la taxe d'habitation* », IGF, octobre 2025.

Les exonérations de fiscalité locale poursuivent des objectifs très divers : soutien à certaines activités économiques, revitalisation de territoires fragiles, développement de filières spécifiques, accompagnement de la transition écologique, politique du logement ou prise en compte de situations sociales particulières. **Si leur utilisation peut être justifiée dans certains cas, leur multiplication réduit l'efficacité et la cohérence du système fiscal et doit être évitée. En effet :**

- la prolifération des exonérations affaiblit le rendement et la lisibilité de la fiscalité locale. La multiplication progressive de celles-ci a conduit à un système particulièrement complexe, mêlant exonérations obligatoires et facultatives, temporaires ou permanentes, décidées par l'État ou par les collectivités territoriales ;
- en réduisant les bases imposables, elles reportent la charge fiscale sur les contribuables restants assujettis ou conduisent à mobiliser d'autres ressources pour maintenir le niveau de recettes. Lorsqu'elles sont décidées par le législateur et sont compensées par l'État, elles préservent les ressources des collectivités mais transfèrent leur coût au budget de l'État, tout en brouillant le lien entre le contribuable local, les décisions des élus et le financement des services publics[95].

Surtout, l'efficacité de ces exonérations, en particulier lorsqu'elles sont utilisées comme des outils incitatifs, n'est pas démontrée. Les évaluations disponibles concluent par exemple à une efficacité limitée des exonérations zonées destinées à soutenir l'activité et l'emploi dans les territoires en déprise.

L'absence de connaissance consolidée des exonérations constitue aujourd'hui un obstacle à leur évaluation. Contrairement aux dépenses fiscales de l'État, les exonérations locales ne font l'objet d'aucun inventaire national recensant systématiquement leur coût et leurs effets. Les données disponibles demeurent fragmentaires : la DGFiP connaît généralement les bases exonérées, mais non le manque à gagner correspondant, celui-ci dépendant des taux votés localement. Le CPO relevait déjà en 2014 que les nomenclatures comptables des collectivités ne permettaient pas d'établir un chiffrage fiable des pertes de recettes associées et que la cartographie des exonérations sur délibération n'était pas entièrement fiabilisée. Les collectivités elles-mêmes disposent rarement des outils nécessaires pour apprécier le rapport coût-efficacité des dispositifs qu'elles ont institués, ce qui favorise les

[95] La multiplication des exonérations, abattements et dégrèvements était l'une des principales limites de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui ont conduit à sa suppression progressive.

reconductions « *automatiques* » plutôt qu'une délibération de la collectivité fondée sur une évaluation objectivée.

En conséquence, une revue systématique des exonérations apparaît ainsi nécessaire. Une telle démarche devrait s'appuyer sur l'établissement, par la DGFiP, d'un inventaire exhaustif des exonérations facultatives précisant, pour chacune d'elles, son fondement juridique, les collectivités l'ayant instituée, le nombre de bénéficiaires, son coût budgétaire estimé et les objectifs poursuivis. En distinguant les dispositifs dont les effets comportementaux sont démontrés et ceux qui ne produisent qu'un effet de réduction d'assiette sans bénéfice établi, elle permettrait de supprimer les exonérations redondantes ou inefficaces et de renforcer simultanément la lisibilité, le rendement et l'efficacité de la fiscalité locale.

4.4. La fiscalité locale peut contribuer au financement de la transition écologique mais ne constitue qu'un outil incitatif subsidiaire en matière environnementale

La transition climatique pose un enjeu de financement pour les collectivités territoriales. En 2022, les investissements locaux nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas-carbone étaient estimés à 12 Md€ par an d'ici à 2030[96], montant auquel doivent être ajoutées les dépenses d'adaptation au changement climatique.

La fiscalité locale peut contribuer à financer ces charges nouvelles, notamment lorsqu'elles sont directement rattachables à des compétences locales et concentrées sur certains territoires. Le recul du trait de côte en constitue une illustration : selon les projections du Cerema, environ 5 200 logements et 1 400 locaux d'activité, d'une valeur estimée à 1,2 Md€, pourraient être menacés dès 2050, les actifs exposés pouvant dépasser 90 Md€ à l'horizon 2100 dans un scénario défavorable. Pour financer les acquisitions et relocalisations nécessaires, il pourrait être envisagé d'étendre le champ des actions financées par la taxe GEMAPI[97] au recul du trait de côte et de mobiliser davantage les taxes spéciales d'équipement des établissements publics fonciers.

En revanche, le levier fiscal local ne doit être utilisé pour modifier les comportements que de manière subsidiaire, lorsque son

---

[96] « *Collectivités : les besoins d'investissements et d'ingénierie pour la neutralité carbone* », I4CE, octobre 2022.

[97] Il est rappelé que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations sont des compétences intercommunales.

efficacité est établie. Conformément à la règle de Tinbergen[98], les principaux impôts locaux, et en particulier la taxe foncière, doivent conserver prioritairement leur fonction de rendement. Du point de vue de l'efficacité économique, il n'apparaît par ailleurs pas souhaitable de multiplier les prélèvements locaux à vocation environnementale, qui jouent un rôle secondaire dans les décisions des agents. La réglementation ou les instruments budgétaires doivent être privilégiés lorsqu'ils permettent d'atteindre plus directement l'objectif recherché.

L'artificialisation des sols illustre par exemple l'intérêt d'une mise en cohérence des incitations fiscales existantes. Alors que la loi « C*limat et résilience* » fixe un objectif d'absence d'artificialisation nette en 2050, l'ouverture de terrains à l'urbanisation demeure un levier de développement démographique et économique pour les collectivités et peut accroître leurs ressources ; pour les propriétaires, le classement d'un terrain comme constructible génère par ailleurs une importante rente foncière. À l'inverse, le recyclage des friches et le renouvellement urbain présentent généralement des coûts supérieurs à la construction en extension.

La fiscalité ne peut à elle seule inverser ces arbitrages et les documents d'urbanisme doivent demeurer le principal instrument de maîtrise de l'artificialisation.

Elle peut, en revanche, éviter d'entretenir des incitations contraires au ZAN[99] : la taxe d'aménagement pourrait davantage différencier les opérations en extension de celles de recyclage ou de densification, tandis que la taxation des cessions de terrains devenus constructibles pourrait être rationalisée afin de mieux capter la rente issue de leur changement de statut. La réforme des valeurs locatives devrait également être appréciée au regard de ses effets sur la sobriété foncière.

L'IGF et l'IGEDD ont récemment souligné[100] que l'atteinte du ZAN suppose moins de réduire la construction que d'en modifier la localisation et le modèle économique, en privilégiant la densification, le recyclage des friches et la réhabilitation du bâti existant, généralement plus coûteux que

[98] La règle de Tinbergen invite à affecter un instrument distinct à chaque objectif de politique publique : un impôt destiné à assurer un rendement stable n'est pas nécessairement adapté pour modifier les comportements et, réciproquement, une fiscalité environnementale efficace tend à éroder l'assiette qu'elle taxe.

[99] En 2022, le CPO relevait dans son rapport consacré au ZAN que l'outil fiscal avait peu évolué pour limiter l'artificialisation des sols et atteindre les objectifs fixés par la loi et qu'en particulier la fiscalité locale a comme premier objectif une finalité de rendement pour garantir le financement des collectivités territoriales. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, octobre 2022.

[100] IGF-IGEDD, « *Évaluation des conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement* », mai 2026.

l'aménagement en extension. Elles identifient à ce titre plusieurs leviers fiscaux susceptibles de modifier les incitations, notamment une taxation accrue des opérations en extension, de la vacance ou de certaines surfaces commerciales. Pourraient notamment être envisagées des mesures pour favoriser une meilleure captation de la rente résultant du classement de terrains en zones constructibles, notamment par une évolution des taxes sur les plus-values de cession de terrains nus devenus constructibles, ainsi qu'une évaluation des principales dépenses fiscales immobilières et foncières au regard de leur compatibilité avec l'objectif de ZAN.

Il convient ainsi de distinguer clairement les deux fonctions de la fiscalité locale face au changement climatique : pour financer l'atténuation et surtout l'adaptation, mobiliser ou adapter des ressources existantes lorsque les dépenses sont clairement identifiées et territorialisées ; pour modifier les comportements, n'utiliser le levier fiscal que lorsque son efficacité est établie et principalement pour corriger les incitations produites par le système existant.

Cette spécialisation des instruments conduit à écarter la création de nouvelles taxes climatiques locales et s'inscrit dans l'objectif plus général de rationalisation de la fiscalité locale.

Chapitre IV - La recomposition du financement local doit être menée à son terme en adaptant la place de la fiscalité aux compétences et aux besoins de chaque strate de collectivités

En 2010, le CPO dressait le constat d'une fiscalité locale complexe, caractérisée par la coexistence d'un grand nombre d'impôts, une forte imbrication entre niveaux de collectivités et un recours croissant à des mécanismes de compensation et de dégrèvement financés par l'État. Cette architecture, peu lisible pour les contribuables, affaiblissait le lien entre les décisions de dépenses locales et leur financement et contribuait à entretenir d'importantes disparités de ressources entre les territoires.

Pour remédier à ces difficultés, le CPO envisageait notamment un scénario de recentrage de la fiscalité locale autour d'un nombre limité de prélèvements, reposant principalement sur la fiscalité foncière et les redevances pour services rendus, tout en renforçant le rôle des ressources nationales dans le financement des collectivités. Il proposait également la suppression de la taxe d'habitation, jugée particulièrement inéquitable et peu cohérente avec les objectifs assignés à la fiscalité locale.

Une grande partie de cette évolution a depuis lors été réalisée : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse de la CVAE, ainsi que leur remplacement par des fractions d'impôts nationaux ont en partie simplifié et spécialisé le système fiscal local, et contribué à réduire ses effets distorsifs et concurrentiels.

Les enjeux d'équité, d'efficacité, de lisibilité et de responsabilité identifiés à l'époque demeurent toutefois largement d'actualité. Les valeurs locatives continuent de soulever d'importantes questions d'équité entre contribuables, tandis que les écarts de ressources entre territoires restent élevés malgré les mécanismes de péréquation. À ces difficultés anciennes se sont ajoutés des déséquilibres issus des réformes récentes ou de la conjoncture économique : la substitution d'impôts nationaux partagés aux impôts locaux a distendu le lien entre les contribuables et le financement des services publics locaux ; le panier de ressources des départements est exposé à la volatilité des DMTO, ce qui fragilise le financement de dépenses sociales structurellement dynamiques ; les mécanismes de compensation mis en place ont contribué à figer des écarts historiques de ressources.

Afin de remédier à ces déséquilibres, le CPO propose de faire évoluer la gouvernance des finances locales et d'adapter le financement de chaque strate à la nature de ses compétences et de ses besoins. Pour le « bloc communal », il recommande de consolider une fiscalité locale directe principalement assise sur le foncier, en modernisant ses assiettes et en rationalisant les impositions les moins efficientes ; pour les départements et les régions, il privilégie des ressources nationales plus stables et mieux adaptées à la nature de leurs compétences. Ces évolutions doivent s'accompagner d'un renforcement de la péréquation.

1. La gouvernance des finances locales doit évoluer

1.1. La notion d'autonomie financière doit être revue pour tenir compte des compétences et des besoins différenciés de chaque strate de collectivités

Les ratios organiques d'autonomie financière définis par la loi organique de 2004 ne rendent plus compte de la réalité des marges de décision dont disposent les collectivités territoriales sur leurs ressources. L'inscription du principe d'autonomie fiscale dans la Constitution, qui a fait l'objet de propositions parlementaires récentes[101], contraindrait les modalités de financement des collectivités sans tenir compte de leurs besoins ni des écarts très importants de potentiel fiscal ; elle doit donc être écartée.

Toutefois, la portée juridique limitée de la notion d'autonomie financière invite à une profonde refonte du cadre défini en 2003.

Pour le « bloc communal », qui conserve une fiscalité locale importante, le maintien d'un ratio organique apparaît pertinent, sous réserve de remplacer la notion de ressources propres par celle de ressources présentant un lien effectif avec le territoire. Seraient ainsi retenues non seulement les impositions dont les communes et leurs groupements déterminent le taux ou l'assiette, mais également les recettes, fiscales ou non fiscales, dont le produit évolue en fonction d'une assiette territorialisée. Seraient en revanche exclues les fractions d'impôts nationaux réparties selon des clés historiques, forfaitaires ou nationales, dont l'évolution est déconnectée de celle du territoire. Cette définition

[101] Proposée par une commission d'enquête sénatoriale, elle viserait à garantir aux collectivités une part minimale de ressources sur lesquelles elles disposent d'un pouvoir de taux effectif. Cf. rapport de la commission d'enquête su Sénat sur la libre administration des collectivités territoriales, juillet 2025

permettrait de mieux rendre compte de l'ancrage territorial des ressources du « bloc communal », sans assimiler pour autant l'autonomie financière au pouvoir fiscal.

Pour les départements et les régions, dont le financement repose désormais de manière prépondérante sur des ressources nationales, la notion d'autonomie financière a perdu sa pertinence. Il importe davantage de garantir que ces collectivités disposent de ressources suffisantes, prévisibles et adaptées à l'évolution des charges résultant de leurs compétences. Les ratios organiques pourraient donc être supprimés pour ces deux catégories de collectivités et remplacés par une appréciation régulière de l'adéquation de leurs ressources à leurs besoins de financement dans le cadre d'une gouvernance rénovée.

<u>Recommandation n° 1</u> : Remplacer le ratio d'autonomie financière du « bloc communal » par une mesure de la part des ressources liées au territoire dans leurs ressources totales ; supprimer ce ratio pour les départements et les régions.

1.2. La gouvernance des finances locales doit être améliorée pour rétablir la confiance entre l'État et les collectivités et organiser leur contribution au redressement des finances publiques dans un cadre cohérent et prévisible

Comme l'a récemment souligné la mission parlementaire sur les finances locales[102], la rupture de confiance est l'un des seuls points « *uniformément partagés* » au sein de l'État et des collectivités. Le dialogue entre l'État et les collectivités demeure tardif et insuffisamment institutionnalisé, tandis que l'absence de cadrage pluriannuel des ressources, le recours à des régulations infra-annuelles et l'instabilité des décisions nuisent à la prévisibilité du financement local. L'accumulation de mesures dont les effets sont insuffisamment évalués contribue également à fragiliser la relation entre l'État et les collectivités.

Le cadre actuel de gouvernance des finances locales n'est ainsi satisfaisant ni pour l'État ni pour les collectivités. Il apparaît insuffisant au regard de la situation très dégradée des finances publiques, qui impose que l'ensemble des administrations publiques contribuent à leur redressement[103].

---

[102] Jean-René Cazeneuve, Christine Pirès-Beaune et Sylvie Vermeillet, Mission temporaire ayant pour objet les ressources financières locales, note d'étape, juillet 2026.

[103] Le déficit public de la France, qui était de 5,4 % du PIB en 2023 et de 5,8 % du PIB en 2024, devrait s'établir selon le projet de loi de finances de fin de gestion à 5,4 % du

Sur la période récente, les mécanismes destinés à assurer la contribution du secteur local au redressement des finances publiques ont alterné dans leurs modalités, hésitant entre pilotage des recettes et des dépenses :

- destiné à contenir indirectement la progression des dépenses, le pilotage des recettes locales a été mis en œuvre entre 2014 et 2017 avec la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), qui s'est traduite par une réduction de la DGF de 10,7 Md€. Il a ensuite été repris sous d'autres formes, avec le gel des fractions de TVA en 2025, puis l'écrêtement de leur dynamique en 2026, le dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales (Dilico) instauré en 2025 et reconduit en 2026, assorti d'un mécanisme de reversement ultérieur, et dans le projet de loi finances pour 2027, une « *contribution progressive à l'équilibre budgétaire* » ;
- entre 2018 et 2020, les « contrats de Cahors » avaient instauré un mécanisme d'encadrement des dépenses. Négociés par les préfets, ces contrats fixaient aux 322 plus grandes collectivités et EPCI un objectif de progression de leurs dépenses réelles de fonctionnement de +1,2 % par an en valeur, modulable selon leurs caractéristiques. Suspendu en 2020 lors de la crise sanitaire, ce dispositif a contribué à ralentir la progression des dépenses des collectivités concernées, tout en permettant d'adapter les objectifs aux caractéristiques des territoires[104]. Mais, centré sur les grandes collectivités, il a exonéré la plupart des communes et intercommunalités de toute participation, indépendamment de leur niveau de richesse. En outre, il n'a pas eu d'effet sur le solde des collectivités, les économies sur les dépenses de fonctionnement ayant été compensées par des hausses de dépenses d'investissement.

Ces deux modalités de régulation sont globalement rejetées par les collectivités : la première parce qu'elle réduit ou rend moins prévisible l'évolution de leurs ressources, la seconde parce qu'elle est perçue comme une intervention de l'État dans leurs choix de dépenses.

L'amélioration de la gouvernance des finances locales pourrait dès lors poursuivre trois objectifs complémentaires.

PIB en 2026. La France devrait encore présenter les finances publiques les plus dégradées de la zone euro, avec un déficit public très supérieur au niveau de 2,8 % qui permettrait de stabiliser la dette.

104 Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, fascicule 2, septembre 2019.

Premièrement, la gouvernance des finances locales doit garantir une contribution effective des collectivités locales au redressement des finances publiques, celles-ci devant être solidaires d'un effort national nécessairement partagé.

En effet, le simple respect par les collectivités de la « règle d'or budgétaire » ne suffit pas à assurer l'équilibre des finances publiques, car cet équilibre n'est atteint qu'après de très importants transferts financiers en provenance de l'État, qui pèsent lourdement sur son solde budgétaire : en 2024, les transferts financiers de l'État aux collectivités (concours financiers et recettes fiscales affectées) représentaient ainsi 151,5 Md€, soit 57 % de leurs recettes hors emprunts.

Pour atteindre ce premier objectif, le CPO recommande de privilégier la régulation des recettes des collectivités locales, qui préserve davantage la liberté des collectivités dans l'allocation de leurs moyens et peut être rendue prévisible par une règle pluriannuelle. En comparaison, l'expérience des « contrats de Cahors » a montré que la régulation par les dépenses se heurte à l'hétérogénéité des collectivités et à la difficulté de distinguer les dépenses résultant de leurs choix de celles induites par les normes, les transferts de compétences ou les décisions salariales nationales. Son efficacité n'est pas donc pas garantie.

Deuxièmement, une gouvernance rénovée des finances locales doit donner aux exécutifs locaux une visibilité pluriannuelle suffisante sur leurs ressources pour leur permettre de programmer leurs dépenses de fonctionnement et d'intervention et leurs investissements.

L'imprévisibilité des mécanismes de régulation budgétaire décidés annuellement dans le cadre des lois de finances est en effet régulièrement dénoncé par les associations d'élus comme une source de difficultés récurrentes. Plusieurs mesures peuvent ainsi être envisagées pour donner aux collectivités une plus grande visibilité sur leurs ressources :

- la loi organique pourrait fixer, comme le proposait le rapport Woerth, les principes de partage des impôts nationaux et les conditions dans lesquelles l'État peut modifier les ressources attribuées aux collectivités, sans pour autant que leurs recettes soient garanties ;
- la trajectoire pluriannuelle des finances locales fixée par les LPFP, gagnerait à être construite avec les collectivités et à préciser *ex ante* les modalités de régulation de leurs ressources. Dans cette logique, le rapport Woerth propose un « *couloir de recettes* », définissant une borne basse et une borne haute d'évolution des ressources : en cas de moindre dynamisme, l'État apporterait une garantie ; à l'inverse, une progression supérieure à la borne haute pourrait donner lieu à un prélèvement ou à une moindre progression des transferts. Un tel

mécanisme permettrait de faire contribuer les collectivités à la maîtrise des finances publiques selon une règle connue à l'avance, tout en les protégeant contre les fluctuations excessives de leurs recettes ;

- des clauses de sauvegarde et de réexamen, définies de manière limitative, pourraient être prévues afin de modifier la trajectoire en cas d'écart macroéconomique important ;
- enfin, l'effort annuel demandé à chaque collectivité pourrait être plafonné et des critères de répartition des efforts tenant compte des facultés contributives pourraient être définis *ex ante*, entre strates et en leur sein[105].

Troisièmement, la gouvernance doit permettre de restaurer les conditions d'un dialogue plus transparent entre l'État et les collectivités. Ce dialogue doit être fondé sur des données et des hypothèses partagées. Un diagnostic partagé et incontestable est en effet une condition préalable indispensable au rétablissement d'un dialogue apaisé et constructif.

De fait, le CFL et l'OFGL ne sont pas parvenus à s'imposer comme des instances permettant de partager les données financières et de gestion, ni d'organiser un dialogue suffisamment structuré et objectivé entre l'État et les collectivités.

Une première évolution consisterait à instituer un véritable tiers de confiance indépendant de l'État comme des collectivités, dont les missions seraient strictement limitées à l'expertise et à l'évaluation des finances locales. Ce tiers de confiance pourrait ainsi être chargé :

- d'établir un diagnostic objectivé de la situation financière des collectivités locales, en amont de la programmation pluriannuelle ;
- d'évaluer les prévisions d'évolution spontanée des recettes et des dépenses locales et leur cohérence avec les hypothèses macroéconomiques retenues ;
- d'apprécier le montant de l'effort demandé aux collectivités au regard de ratios de soutenabilité financière ;
- de mesurer les conséquences financières des mesures de contribution des collectivités au redressement des finances publiques, notamment sur leur épargne, leur endettement et leur capacité d'investissement ;
- d'analyser les écarts entre les trajectoires financières prévues et leur exécution et d'en identifier les principaux facteurs.

[105] Christine Pirès Beaune, Jean-René Cazeneuve et Sylvie Vermeillet, « *Note d'étape de la mission sur les ressources financières locales* », juillet 2026.

Cette fonction de tiers de confiance pourrait être confiée au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dont les compétences seraient étendues aux finances locales. Ces nouvelles missions seraient exercées selon un calendrier propre, distinct de celui des avis rendus dans le cadre des procédures budgétaires, afin de nourrir le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales en amont des décisions financières.

Le CFL, dont la composition pourrait être revue, pourrait quant à lui être recentré sur sa fonction de concertation entre l'État et les collectivités et davantage associé à la préparation des projets de loi de programmation des finances publiques et de lois de finances[106]. Il examinerait tout au long de l'année les mesures financières concernant les collectivités et préparerait, sur la base du diagnostic indépendant établi par le HCFP, les modalités possibles de mise en œuvre de la trajectoire pluriannuelle : scénarios de répartition de l'effort entre catégories de collectivités, mécanismes de sauvegarde et orientations de la péréquation.

Les travaux du CFL pourraient enfin déboucher sur un rendez-vous politique régulier de haut niveau, réunissant le Gouvernement, les représentants des collectivités territoriales et des représentants du Parlement. Cette instance aurait vocation à débattre des grandes orientations de la trajectoire pluriannuelle des finances locales, notamment du niveau global de contribution demandé au secteur local, de sa répartition entre catégories de collectivités et de l'évolution de leurs ressources. Le CFL en préparerait les travaux et assurerait le suivi des orientations retenues, sans préjudice des compétences du Gouvernement et du Parlement en matière budgétaire.

Recommandation n° 2 : Refonder la gouvernance des finances locales autour d'une programmation pluriannuelle des recettes, en confiant à un tiers de confiance indépendant l'établissement d'un diagnostic objectivé des finances locales, et en renforçant la concertation entre l'État et les collectivités territoriales sur leur contribution au redressement des finances publiques et les modalités de sa mise en œuvre.

[106] Cour des comptes (2022), « *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution* », p. 107.

2. Le renforcement du lien contributif local pourrait s'appuyer sur le développement des redevances plutôt que sur la création d'un nouvel impôt local

2.1. La création d'un nouvel impôt résidentiel présenterait une efficacité limitée pour renforcer le lien fiscal local

Plusieurs propositions ont émergé pour renforcer le lien contributif entre les citoyens et leurs collectivités. La question du renforcement de ce lien doit néanmoins être appréciée différemment selon les strates :

- pour les départements et les régions, qui exercent principalement des compétences définies ou fortement encadrées au niveau national, le rétablissement d'un lien fiscal direct avec les contribuables n'apparaît plus comme un objectif économiquement pertinent. Leur financement doit donc prioritairement reposer sur des ressources stables, prévisibles et adaptées à leurs charges plutôt que sur des impôts territorialisés ;
- à l'inverse, le maintien d'un lien contributif conserve davantage de justification pour le « bloc communal », qui bénéficie de la clause générale de compétence et qui dispose de marges importantes pour déterminer le niveau et la nature des services rendus à la population afin de les adapter aux préférences locales.

La territorialisation partielle de l'impôt sur le revenu (IR) est régulièrement évoquée depuis le début des années 1990 comme un moyen de restaurer le lien entre les contribuables et le « bloc communal ». Elle consisterait à reconnaître aux collectivités un pouvoir de modulation sur une assiette assise sur les revenus des ménages, à l'instar des dispositifs existants dans plusieurs pays européens (encadré 11). L'assiette du revenu présente l'avantage de mieux refléter les facultés contributives des ménages que les assiettes foncières, ce qui contribuerait au renforcement de l'équité verticale du système fiscal local[107]. Le dispositif permettrait ainsi de faire contribuer l'ensemble des résidents d'un territoire (ou une très forte proportion d'entre eux si des exonérations étaient consenties) au financement des services publics locaux, tout en tenant compte de leurs facultés contributives.

107 En 2010, le CPO avait souligné que la création d'un impôt local sur le revenu serait le moyen le plus direct d'améliorer la prise en compte des capacités contributives du contribuable local, tout en écartant cette option.

Encadré 11 : La fiscalité locale assise sur le revenu dans les États membres de l'Union européenne

Plusieurs pays européens recourent, sous des formes diverses, à une fiscalité locale assise sur le revenu des ménages. Selon les pays, ces dispositifs prennent la forme d'un impôt local sur le revenu dont les taux sont votés localement, d'une surtaxe, ou d'une quote-part d'impôt national.

En Suède les 290 communes et 21 régions financent l'essentiel de leurs dépenses par un impôt local sur le revenu dont elles fixent librement le taux, tandis que l'assiette et le recouvrement demeurent nationaux. Cette fiscalité représente 70 à 80 % des recettes régionales et plus des deux tiers des recettes communales. En 2026, le taux local moyen atteignait 32,4 % (environ 21 % pour les communes et 11 % pour les régions), avec des écarts allant de 28,9 % à 35,6 % selon les territoires. Le système repose sur une péréquation particulièrement développée afin de compenser les écarts de bases fiscales.

En Italie, les régions et les communes perçoivent respectivement une surtaxe régionale et communale sur l'impôt sur le revenu (*addizionale regionale* et *comunale IRPEF*), dont les taux peuvent être modulés dans certaines limites ;

En Espagne, les communautés autonomes perçoivent une quote-part du produit de l'impôt sur le revenu et disposent de capacités de modulation sur certaines composantes de cet impôt.

Enfin en Allemagne, les Länder perçoivent 42,5 % du produit de l'impôt sur le revenu et les communes 15 %, mais sans pouvoir sur les taux.

Source : CPO.

Toutefois, la territorialisation de l'IR se heurte à deux difficultés importantes :

- une telle réforme nécessiterait de puissants mécanismes de péréquation pour éviter un nouvel accroissement des inégalités de potentiel fiscal, au risque de neutraliser une partie de l'intérêt même de la territorialisation de l'assiette. En effet, les revenus sont plus concentrés géographiquement que les bases foncières : les travaux du CPO de 2010 soulignaient déjà que la répartition départementale du produit de l'impôt sur le revenu apparaissait environ deux fois plus inégalitaire que celle de la fiscalité directe locale. Les simulations réalisées dans le cadre de la mission Richard-Bur montraient ainsi qu'une substitution d'une fraction territorialisée de l'impôt sur le revenu assorti d'un taux additionnel uniforme de 1,5 % à la taxe d'habitation aurait conduit à sous-compenser 13,4 % des communes, pour un besoin de financement résiduel de 2,8 Md€[108] ;

[108] « Rapport sur la refonte de la fiscalité locale », M[me] Dominique Bur et M. Alain Richard, mai 2018.

- par ailleurs, accorder aux collectivités un pouvoir de modulation de l'impôt sur le revenu apparaît difficilement conciliable avec le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques[109]. L'impôt sur le revenu fait en effet l'objet d'un contrôle particulièrement exigeant du Conseil constitutionnel. Celui-ci pourrait censurer un dispositif autorisant l'instauration de prélèvements qui seraient fonction du lieu de résidence dès lors que les contribuables ne seraient plus placés dans une situation identique au regard de leurs revenus[110]. Cette difficulté est d'autant plus sensible que la progressivité de l'impôt sur le revenu est conçue à l'échelle nationale et non territoriale.

Pour parer à ces difficultés, plusieurs associations d'élus ont récemment proposé des mécanismes se rapprochant davantage de contributions locales symboliques, sans objectif de rendement. L'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité a proposé la création d'une « *contribution territoriale universelle* » (CTU), un temps examinée par le Gouvernement avant d'être écartée[111], tandis que France urbaine a défendu un « *impôt résidentiel local* » assis pour moitié sur les revenus et pour moitié sur les valeurs locatives révisées.

La CTU viserait à rétablir un lien entre les élus et leurs administrés en faisant participer tous les habitants d'une commune au financement des services publics locaux. Elle serait due par les personnes physiques, en leur qualité d'usager des services publics du territoire, et prendrait la forme d'une somme forfaitaire fixe ou modulable sur délibération des collectivités locales au sein d'une fourchette. Les montants envisagés seraient modestes, et des exonérations seraient prévues, notamment pour les personnes à faibles revenus. Le rendement de cette contribution pourrait demeurer limité, de l'ordre de quelques milliards d'euros (cf. la simulation présentée dans le tableau 14).

---

109 Le principe d'égalité devant les charges publiques est prévu par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « P*our l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

110 Voir l'avis du Conseil d'État en Assemblée générale n° 396589 du 31 janvier 2019 relatif aux conditions de constitutionnalité d'une réforme de la taxe d'habitation Consiliaweb.

111 Le Monde, « *Budget : François Bayrou rejette l'idée de créer un nouvel impôt local* », 30 avril 2025.

Tableau 14 : Simulation du rendement d'une contribution universelle territorialisée

Tranches de RFR (€)	Nombre de foyers fiscaux (millions)	RFR cumulé de la tranche (M€)	Cotisation par foyer fiscal (€)	Produit estimé (M€)
0 à 15 000	12,2	80,4	15	183,7
15 001 à 20 000	5,2	92,4	20	104,4
20 001 à 30 000	8,7	212,4	30	261,6
30 001 à 50 000	8,5	329,0	50	427,2
50 001 à 100 000	5,5	366,6	120	658,4
Plus de 100 000	1,4	294,2	200	282,9
Ensemble	**41,6**	**1 375,1**	**46,1**	**1 918,2**

Source : CPO, à partir des données de l'impôt sur le revenu par collectivité territoriale publiées par la DGFIP.

Toutefois, la création d'une contribution territoriale universelle se heurte elle aussi à plusieurs difficultés qui en limitent l'intérêt comme instrument de renforcement du lien fiscal local :

- **la prise en compte des exigences d'équité amène à complexifier la CTU au risque de réduire son universalité.** Pour remplir une fonction de lien civique, la contribution devrait être acquittée par l'ensemble des résidents, y compris les ménages aux revenus les plus modestes. L'introduction d'exonérations ou d'un seuil d'imposition atténuerait cette universalité. Par ailleurs, une contribution ne saurait être purement forfaitaire, sauf à reproduire les critiques adressées aux impôts de capitation : son montant devrait donc tenir compte suffisamment des facultés contributives au risque de complexifier l'imposition ;
- **les coûts de gestion associés à la création de ce nouvel impôt seraient élevés au regard de son rendement.** Même assise sur une donnée déjà connue de l'administration, telle que le revenu fiscal de référence, une contribution autonome nécessiterait l'établissement d'une nouvelle cotisation, son recouvrement et la gestion des réclamations et dégrèvements. Ces coûts seraient d'autant plus difficiles à justifier que son montant individuel devrait rester faible pour préserver son acceptabilité ; à cet égard, les cotisations d'impôt sur le revenu d'un montant inférieur à 61 € ne sont pas mises en recouvrement ;
- **la neutralité de la réforme sur le niveau des prélèvements obligatoires, nécessaire à sa soutenabilité, serait en pratique difficile à garantir.** La création d'une CTU devrait théoriquement

s'accompagner d'une diminution équivalente d'une autre ressource du « bloc communal », dont les modalités sont difficiles à identifier. En particulier, une réduction à due concurrence des fractions de TVA affectées au « bloc communal » ne serait pas neutre pour le ratio de prélèvements obligatoires, sauf à baisser les taux définis à l'échelle nationale, hypothèse peu crédible en pratique compte tenu de la situation des finances publiques ;

- **surtout, la création d'un nouvel impôt local soulèverait un enjeu d'acceptabilité pour les contribuables.** La réintroduction d'une contribution acquittée par l'ensemble des résidents pourrait être perçue comme le rétablissement, sous une autre forme, de la THRP récemment supprimée. Ce risque ne serait pas écarté par le rendement limité de la contribution. Son intérêt en termes de responsabilisation et de lien fiscal en serait d'autant plus limité.

En conséquence, la création d'un nouvel impôt résidentiel ne constitue pas une réponse adaptée à l'affaiblissement du lien contributif local.

Le CPO ne retient pas non plus l'hypothèse consistant à autoriser les propriétaires à faire supporter par le locataire tout ou partie de la taxe foncière selon le modèle des baux ruraux ou commerciaux. Une telle réforme lui paraît en effet difficile à justifier auprès des contribuables, au risque de susciter les difficultés d'acceptabilité précédemment décrites, mais également complexe à mettre en œuvre sur les plans juridique et technique[112].

2.2. Le renforcement du lien avec les usagers peut être recherché par un recours accru aux redevances lorsque les services publics sont individualisables

À la différence de l'impôt, dont la création relève du législateur conformément à l'article 34 de la Constitution, les collectivités territoriales disposent d'une large faculté d'instaurer des redevances en contrepartie des services qu'elles rendent. Une redevance peut être instituée dès lors qu'elle

112 Une telle réforme supposerait de rendre explicite, par un mécanisme réglementaire, une partie de l'incidence économique de la taxe foncière, déjà susceptible d'être répercutée indirectement dans les valeurs vénales et les loyers (Cf. A. Bozio, S.Duchesne, E. Fize, B. Garbinti, L. Josseran, *La taxe foncière, IPP, novembre 2026*). Elle nécessiterait également de définir des modalités de protection des ménages modestes et d'articuler cette nouvelle charge avec les dispositifs existants de réglementation des loyers (logements sociaux, encadrement et plafonnement des loyers) et les aides personnelles au logement, au risque d'accroître sensiblement la complexité du système.

trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés et que son montant respecte une règle d'équivalence avec la valeur du service rendu[113]. Les redevances permettent aux collectivités de moduler leurs recettes en sollicitant directement les usagers qui bénéficient des biens et services rendus et participent ainsi à leur autonomie financière[114]. Les recettes associées constituent des ressources propres au sens de l'article 72-2 de la Constitution et sont prises en compte dans le calcul des ratios d'autonomie financière.

Pour les services publics administratifs, la tarification est en principe facultative et peut notamment concerner les crèches, la restauration scolaire ou les équipements culturels et sportifs. À l'inverse, les services publics industriels et commerciaux doivent être financés par leurs usagers, et leur budget doit, sous réserve de dérogations étendues[115], être équilibré sans contribution du budget général de la collectivité (art. L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT). Relèvent notamment de cette catégorie l'eau et l'assainissement (art. L. 2224-11), les services de déchets financés par une redevance, les réseaux publics de chaleur et de froid (art. L. 2224-38), ainsi que certains services de transport et les remontées mécaniques.

113 CE, Ass., 16 juill. 2007, n° 293229 ; CE, 28 nov. 2018, n° 413839. Le montant de la redevance peut être déterminé en fonction du coût du service mais également, selon les caractéristiques de celui-ci, de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire.

114 Les redevances domaniales obéissent à un régime distinct. Elles rémunèrent l'occupation ou l'utilisation privative du domaine public, et leur montant tient compte des avantages de toute natures procurés à leur bénéficiaire, sans être soumis à une règle d'équivalence avec le coût d'un service rendu.

115 Cour des comptes, « *La tarification des services publics locaux* », avril 2026.

Encadré 12 : Critères de recours aux redevances

Les redevances permettent de faire apparaître à l'usager le coût du service public et de lui adresser un signal-prix susceptible d'orienter ses décisions. L'instauration d'une redevance apparaît ainsi pertinente lorsque :

- le bénéficiaire du service et l'intensité de son usage peuvent être individualisés, permettant de faire contribuer l'usager à proportion du service consommé ;
- l'usage du service engendre un coût marginal significatif, de sorte que la tarification permet de rapprocher la contribution de l'usager du coût qu'il occasionne ;
- la consommation doit être régulée ou orientée, notamment lorsqu'elle génère des externalités négatives ou porte sur une ressource rare ;

En revanche, un financement par l'impôt est préférable à une redevance lorsque la consommation du service produit des externalités positives ou répond à un objectif d'accès universel.

Source : CPO.

Selon les estimations de la Cour des comptes[116], les recettes tarifaires des services gérés par les collectivités, leurs établissements publics et les sociétés publiques locales sont de l'ordre de 40 Md€ en 2024, hors délégataires privés. Elle constate des niveaux de couverture très variables selon les services et souligne que les collectivités disposent de marges de manœuvre importantes dans le choix entre financement par l'usager et financement mutualisé par l'impôt. Dans un contexte de hausse des coûts et des besoins d'investissement, la Cour souligne le risque d'un décrochage des tarifs et estime que « *de manière générale, il convient de ne pas déconnecter durablement les tarifs des services publics locaux de l'évolution des revenus des ménages, en laissant croître de manière continue la part de leurs coûts de revient à la charge du contribuable local ou national* ». Elle invite par conséquent les collectivités à préserver leurs recettes tarifaires, tout en conciliant cet objectif avec l'accessibilité des services publics, notamment par une meilleure connaissance des coûts, une réévaluation régulière des tarifs et leur modulation en fonction de la situation socioéconomique des usagers lorsque la nature du service le justifie.

[116] Cour des comptes, « *La tarification des services publics locaux* », avril 2026.

<u>Recommandation n° 3</u> : Renforcer le lien entre les usagers et le financement des services publics locaux en développant le recours aux redevances lorsque leurs bénéficiaires sont identifiables et leur usage individualisable, sur la base d'une connaissance complète des coûts et sous réserve d'en préserver l'accessibilité.

Pour ce qui est des transports publics, la croissance rapide du versement mobilité, couplée à la baisse de la participation des usagers, invite à réexaminer leur modèle de financement.

L'augmentation du versement mobilité permet en effet aux autorités organisatrices des mobilités de financer l'offre de transport, voire des mesures de gratuité ou de réduction tarifaire, sans en faire supporter directement le coût aux usagers[117]. La progression rapide de cet impôt assis sur la masse salariale contribue ainsi à augmenter le coût du travail, que les réformes récentes avaient cherché à réduire.

Or, si un financement en partie fiscal des transports publics peut se justifier pour permettre des tarifs sociaux ou tarifer leurs externalités positives, le développement de la gratuité en faveur de larges segments d'usagers conduit à s'éloigner d'une tarification optimale, et le choix d'une assiette salariale pour l'impôt spécifiquement affecté à ce service ne permet pas de faire contribuer des bénéficiaires importants des effets externes des transports publics (résidents des quartiers décongestionnés dont la pollution est réduite, commerces plus facilement accessibles, etc.).

Dans ce contexte, toute nouvelle extension du versement mobilité devrait être strictement encadrée. Le CPO invite à conditionner tout déplafonnement de celui-ci à une hausse parallèle des recettes tarifaires ou à une réévaluation d'ensemble du financement des mobilités, afin d'éviter que le financement des transports collectifs repose de manière croissante sur une seule assiette, déjà largement mobilisée, inégalement répartie entre territoires et peu cohérente avec les effets externes positifs attendus de la politique financée.

<u>Recommandation n° 4</u> : Privilégier l'augmentation des recettes tarifaires par rapport à tout nouveau relèvement du versement mobilité et conditionner tout déplafonnement de celui-ci à une augmentation concomitante de la contribution des usagers.

[117] Le signal-prix n'est toutefois pas le déterminant principal du report modal. L'arbitrage entre voiture et transports publics dépend avant tout de la disponibilité de l'offre, du temps de parcours et de la distance à parcourir.

2.3. En complément, les règles d'affectation de certaines recettes fiscales pourraient être supprimées afin de renforcer les marges de gestion des collectivités

Le principe de non-affectation des recettes aux dépenses constitue une règle de gestion des budgets locaux, prévue à l'article L. 1612-22 du code général des collectivités territoriales. Plusieurs impositions locales y dérogent toutefois en imposant que leur produit finance des catégories déterminées de dépenses.

Si de telles affectations peuvent se justifier lorsqu'un lien étroit existe entre le prélèvement et les dépenses qu'il finance, elles réduisent la liberté d'emploi des ressources par les collectivités et peuvent perdre de leur pertinence lorsque les dépenses éligibles sont définies de manière extensive. Deux règles d'affectation pourraient à ce titre être supprimées :

- le produit de la part départementale de la taxe d'aménagement[118] est obligatoirement affecté à la politique des espaces naturels sensibles et au financement du fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ; un assouplissement de ce principe d'affectation fixé par le législateur en 2012 donnerait aux départements une liberté d'action bienvenue ;
- le produit de la taxe de séjour[119] doit être consacré aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique. Cette notion est toutefois interprétée largement et permet d'ores et déjà de financer des dépenses dont le lien avec le tourisme peut être indirect[120], ce qui réduit la portée effective de la règle d'affectation.

Recommandation n° 5 : Assouplir les règles d'affectation obligatoire des recettes fiscales locales en supprimant l'affectation de la taxe de séjour et de la part départementale de la taxe d'aménagement.

[118] La taxe d'aménagement représente 1,4 Md€ de recettes en 2024, réparties entre le « bloc communal » (69 %), les départements (29 %) et, marginalement, les régions (3 %). Le taux de la taxe ne peut dépasser 2,5 %.

[119] La taxe de séjour représente environ 1 Md€ en 2024. Son produit revient à 96 % au « bloc communal ».

[120] Selon le guide pratique de la taxe de séjour produit par la direction générale des collectivités locales, il peut s'agir « *par exemple, des dépenses couvrant des travaux d'amélioration qualitative de l'espace public, des dépenses liées à la politique de communication, à la politique culturelle, sportive de la commune ou du groupement, etc.* » Cela permet déjà de faire entrer des dépenses très indirectement liées au tourisme dans le champ de l'affectation de la taxe de séjour. Cette affectation pourrait par conséquent être remise en cause, y compris dans une logique de simplification de la taxe.

3. Pour le « bloc communal », la fiscalité directe locale demeure justifiée au regard des larges compétences exercées et des besoins de différenciation des politiques publiques et de responsabilisation des élus

Le « bloc communal » occupe une place singulière parmi les différentes strates de collectivités locales. Contrairement aux départements et aux régions, dont les compétences sont spécialisées, il conserve une clause générale de compétence et demeure le principal niveau de fourniture des services publics de proximité. C'est également la seule strate qui dispose encore d'une capacité significative à moduler ses ressources fiscales. Dès lors, c'est aux niveaux communal et intercommunal que se jouent principalement les enjeux de différenciation des politiques publiques, de responsabilité des élus et d'adaptation des services publics aux préférences locales.

Trois enjeux doivent désormais être au cœur des réflexions sur l'avenir de la fiscalité du « bloc communal » :

- un enjeu d'équité : l'opérationnalisation de la réforme des valeurs locatives des locaux d'habitation est désormais indispensable pour assurer l'équité du système et garantir la légitimité de l'impôt foncier, qui occupe désormais une place prépondérante dans le financement des communes et intercommunalités ;
- un enjeu de responsabilité démocratique et de lisibilité : la fiscalité du « bloc communal » doit garantir un lien lisible entre les habitants et les entreprises, les services publics locaux et leur financement, alors que les exonérations décidées par l'État distendent ce lien ;
- un enjeu d'efficacité : améliorer l'efficacité du système en limitant le recours à des taxes de faible rendement et en mobilisant davantage les redevances lorsque le coût du service peut être directement imputé à ses usagers.

Les réformes nécessaires devront dépasser les difficultés liées à l'extrême émiettement communal français. La coexistence de près de 35 000 communes, aux situations financières et fiscales très diverses, rend très complexe toute évolution d'ampleur des assiettes fiscales et contribue à accroître les effets redistributifs et les résistances locales aux réformes.

3.1. Ressource centrale du « bloc communal », la taxe foncière doit être modernisée pour devenir plus équitable

Les taxes foncières, et en particulier la taxe foncière sur les propriétés bâties, sont des impôts de rendement qui occupent une place centrale dans le financement du « bloc communal », et en particulier des communes (tableau 15). En 2024, elles représentent à elles seules 41 % des recettes de fonctionnement perçues par les communes, soit 18 points de plus qu'en 2014.

La taxe foncière est aussi l'impôt sur le patrimoine le plus répandu. En 2025, 31 millions de particuliers sont imposés à la taxe foncière pour un montant moyen de 1 117 euros[121].

Tableau 15 : Recettes des taxes foncières en 2024 (Md€)

	Foncier bâti	Foncier non bâti	Total	% des impôts et taxes	% des recettes de fonctionnement
Communes	39,2	1,0	40,2	73%	41%
Syndicats et GFP	2,7	0,3	3,0	7%	7%
Ensemble	**41,9**	**1,3**	**43,3**	**25%**	**18%**

Source : CPO, à partir des données de la DGCL.

L'absence de mise à jour des valeurs locatives cadastrales, qui servent au calcul de l'assiette des taxes foncières, génère des inégalités injustifiées entre contribuables et entre territoires, qui fragilisent cet impôt (cf. section 3.2 infra).

Alors que la nécessité de réformer les VLC est bien identifiée par les pouvoirs publics, les réformes ont été systématiquement reportées en raison des transferts induits entre contribuables et entre collectivités, qui complexifient leur acceptabilité (cf. encadré 13). Cette réforme apparaît toutefois inévitable pour une série de raisons d'ordre :

- politique : la révision générale des valeurs locatives constitue une demande régulière des associations d'élus locaux, réaffirmée dans le récent rapport du Sénat sur la libre administration des collectivités territoriales (juillet 2025) ;

[121] « *En 2025, la taxe foncière progresse de 2,4 %* », DGFIP Statistiques n°46, mai 2026.

- pratique : le système d'évaluation actuel, avec la classification en catégories et le rattachement à des locaux de référence constitue un point de fragilité réel souligné par les services fonciers locaux ;
- juridique : au-delà du risque contentieux lié au rattachement des locaux à une mauvaise catégorie ou encore à la disparition des locaux de référence, on peut souligner la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 10 avril 2018 qui a censuré la réglementation relative à la taxe foncière en raison de l'ancienneté des valeurs de référence[122].

[122] La Cour constitutionnelle fédérale (BVerfG) a jugé en 2018 que le système d'évaluation alors en vigueur méconnaissait l'égalité devant l'impôt inscrit à l'article 3, paragraphe 1, de la Loi fondamentales allemande en raison de la vétusté des valeurs cadastrales qui créait des inégalités massives et injustifiées. La Cour a jugé que ce gel des valeurs créait des **inégalités massives et injustifiées.** Cette décision a conduit à une réforme de grande ampleur, entrée en vigueur le 1er janvier 2025, avec un « modèle fédéral » et, dans certains Länder, des modèles alternatifs permis par une clause d'ouverture.

Encadré 13 : La réforme des VLC des locaux d'habitation

Les valeurs locatives cadastrales doivent être revues depuis plusieurs années. La loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 posait le principe d'une réforme générale des évaluations cadastrales, mais, au regard des transferts entre contribuables qui en auraient résulté, cette dernière n'a pas été mise en œuvre. De même, la loi de finances rectificative pour 2013 avait prévu une nouvelle révision, mais la méthodologie proposée par la DGFiP à l'issue d'une expérimentation dans cinq départements (Charente-Maritime, Nord, Orne, ; Paris, Val-de-Marne) n'a pas été retenue.

En parallèle, la révision des bases locatives cadastrales des locaux professionnels et commerciaux, décidée en 2010, a été mise en œuvre en sept ans : de nouveaux paramètres d'évaluation ont été définis pour les 3,6 millions de locaux concernés, accompagnés de mécanismes atténuateurs évitant une trop grande variabilité des contributions acquittées. Ces nouvelles valeurs devaient ensuite être actualisées tous les six ans, mais la première actualisation, prévue en 2023, a été reportée à 2025, puis à 2026 et enfin au 1er janvier 2027.

Une révision des VLC des locaux d'habitation a été enclenchée sur ce modèle par la loi de finances pour 2020, mais la réforme a été reportée de 2026 à 2028 par la loi de finances pour 2023, puis à nouveau de 2028 à 2031 par la loi de finances pour 2026.

Les autres pays européens rencontrent des difficultés similaires pour réviser leurs bases cadastrales. Les contraintes d'acceptabilité, du fait de l'augmentation de la charge fiscale des contribuables, ont conduit le Danemark et l'Irlande à ne prendre en compte que graduellement les valeurs révisées, parallèlement à une refonte globale de la taxation de la propriété immobilière prévoyant une baisse concomitante des taux. En Allemagne, la révision, plusieurs fois différée, est entrée en vigueur en 2025. Elle met à jour l'assiette de la taxe foncière sur la base de la valeur marchande des biens au 1er janvier 2022.

Source : CPO.

La loi prévoit une actualisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation dont la mise en œuvre a été maintes fois repoussée

Prévue par l'article 146 de la loi de finances pour 2020, la révision des VLC des locaux d'habitation devait initialement produire ses effets sur les impositions établies à compter de 2026 mais a vu son calendrier repoussé à 2031. Inspirée de la réforme appliquée aux locaux professionnels depuis 2017, elle prévoit de substituer aux références locatives de 1970 une évaluation reposant sur l'état contemporain du marché locatif, à partir d'une sectorisation géographique et de tarifs au

mètre carré différenciés selon les catégories de locaux. Les tarifs doivent notamment être estimés à partir des informations collectées via le portail « G*érer mes biens immobiliers* » (GMBI). Sa mise en œuvre devait être précédée d'une campagne déclarative auprès des propriétaires et de simulations destinées à mesurer les transferts entre contribuables.

Les récents travaux conduits par l'IGF[123] et la Cour des comptes[124] ont souligné les difficultés importantes liées à la transposition de la méthode retenue pour les locaux professionnels aux locaux d'habitation :

- le parc concerné compte 52,6 millions de locaux d'habitation en 2021, contre environ 3,6 millions de locaux professionnels. Or le retour d'expérience de la révision des locaux professionnels montre les limites d'une méthode fondée sur la collecte des loyers : lors de l'actualisation de 2022, seules 634 509 valeurs de loyers ont finalement pu être utilisées, soit 17,7 % des 3,6 millions de locaux professionnels ;
- cette réforme permettrait d'améliorer le système actuel, sans pour autant réellement remédier aux enjeux d'équité entre contribuables, l'assiette restant déconnectée des évolutions des marchés immobilier ou locatif;
- par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme suppose une mobilisation importante des commissions locales d'évaluation, ainsi qu'une qualité dans la collecte des données que le dispositif GMBI[125] est encore loin de garantir ;
- cette réforme a représenté une charge de travail importante pour les services, sans atteindre l'objectif de traduction de la valeur économique des biens, la majorité des variations liées à la révision ayant été neutralisée par l'application des mécanismes correcteurs. In fine, la valeur locative des biens n'évolue pas de façon significative après la réforme et devrait demeurer durablement décorrélée de la valeur de marché ;
- la réforme des locaux professionnels a nécessité de nombreuses extrapolations et ses effets ont été fortement atténués par les

123 IGF, « *Gestion et paramètres de la taxe d'habitation* », octobre 2025.

124 Cour des comptes, *Les taxes foncières,* février 2023.

125 « G*érer mes biens immobiliers* » (GMBI) est un service de la DGFiP mis en place en 2023 pour permettre aux propriétaires de déclarer la situation d'occupation de leurs locaux d'habitation, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Il permet notamment de recueillir, pour les biens loués, des informations relatives à l'occupation et au montant des loyers ; ces données constituent la source mobilisée par l'IGF puis la DGFiP pour estimer des loyers contemporains dans les simulations de révision des valeurs locatives.

dispositifs de neutralisation, de planchonnement et de lissage destinés à limiter les transferts de cotisations.

Ces difficultés conduisent à émettre des doutes sérieux sur la faisabilité de cette réforme, ce qui a conduit le CPO à examiner d'autres options.

Le remplacement des VLC par la valeur vénale des biens ou par la valeur contemporaine des loyers présenterait plusieurs propriétés intéressantes

Une option de réforme de l'assiette de la taxe foncière, déjà proposée par le CPO dans son rapport consacré au logement[126], consisterait à substituer aux valeurs locatives cadastrales une assiette liée aux valeurs de marché, qu'il s'agisse des loyers contemporains ou de la valeur vénale des biens :

- le recours aux loyers contemporains conserverait le principe d'une assiette représentative de la valeur locative du bien, tout en substituant aux références administratives de 1970 une mesure régulièrement actualisée des loyers de marché ;
- le recours aux valeurs vénales ferait évoluer la taxe foncière d'une imposition assise sur la valeur d'usage locative vers une imposition assise sur la valeur patrimoniale détenue.

Plusieurs améliorations importantes seraient attendues de cette substitution d'assiette :

- une assiette plus lisible et plus directement reliée à la capacité contributive (loyer contemporain) ou au patrimoine (valeur vénale) : la valeur vénale correspond à une notion immédiatement compréhensible pour le contribuable et reflète plus directement la valeur de son patrimoine immobilier, tandis que le loyer de marché est également une réalité économique bien connue des ménages ;
- une assiette fondée sur des données contemporaines et des méthodes statistiques, susceptible d'être actualisée de manière automatisée, sans nécessité de reproduire les opérations lourdes de révision des valeurs locatives. Elle pourrait notamment réduire le recours aux commissions locales d'évaluation ;
- une assiette fondée sur des données plus robustes et plus facilement mobilisables par l'administration. Le recours aux valeurs vénales présente à cet égard un avantage par rapport aux loyers : les prix de

[126] CPO, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023.

transaction sont renseignés de manière systématique à l'occasion des mutations et certifiés par les notaires, puis enregistrés par l'administration fiscale. Leur collecte ne nécessite donc pas de créer une nouvelle obligation déclarative pour les propriétaires. À l'inverse, l'utilisation des loyers issus de GMBI suppose de disposer durablement de données déclaratives suffisamment exhaustives, fiables et régulièrement actualisées, ce qui pourrait nécessiter de renforcer les obligations déclaratives correspondantes. Cet avantage des valeurs vénales est susceptible de faciliter l'automatisation de l'actualisation de l'assiette et d'en réduire les coûts de gestion ;

- une transparence accrue. Les données de valeurs foncières issues des mutations sont publiques et la méthode d'estimation pourrait être rendue explicite, alors que le calcul actuel des valeurs locatives repose sur une classification et des paramètres souvent inconnus, difficilement accessibles et peu compréhensibles, pour les contribuables.

La principale question posée par cette réforme, identifiée de longue date, est celle de sa faisabilité et de son caractère opérationnel : celle-ci induisant nécessairement des transferts financiers entre contribuables et entre territoires, comment garantir plus de lisibilité, des progrès en équité, pour les contribuables comme pour les collectivités, des modalités de gestion sûres et peu coûteuses et la permanence dans le temps de ces progrès ?

- les obstacles techniques qui avaient conduit à écarter les valeurs vénales lors des précédents projets de réforme sont désormais en partie levés. L'administration fiscale n'observe la valeur d'un bien qu'à l'occasion d'une mutation, avec un délai moyen entre deux transactions d'environ 25 ans. Toutefois, la base « *Demandes de valeurs foncières* » (DVF), qui recense les transactions immobilières, ainsi que les progrès des outils informatiques et statistiques, permettent désormais d'estimer la valeur vénale des biens n'ayant pas fait l'objet de transactions récentes. Il est ainsi possible d'estimer la valeur vénale de l'ensemble du parc immobilier et de l'actualiser périodiquement à partir des nouvelles transactions, sans imposer de déclaration générale aux propriétaires ;
- pour surmonter le fait que seule une partie des mutations des locaux d'habitation est observable sur un horizon de temps raisonnable, l'IGF a récemment proposé un modèle permettant d'estimer des valeurs vénales par m2 pour les locaux d'habitation, à la maille d'un îlot d'immeubles ou IRIS[127], à partir des données de valeurs

[127] Un IRIS (« *îlot regroupé pour l'information statistique* ») est une maille géographique définie par l'Insee pour la diffusion de données infra communales. Les

foncières (DVF)[128]. Une méthode similaire a également été testée pour l'estimation de la valeur contemporaine des loyers également à la maille de l'IRIS à partir des données déclaratives de GMBI**.**

communes d'au moins 10 000 habitants et la plupart de celles comptant entre 5 000 et 10 000 habitants sont découpées en IRIS, qui regroupent généralement de l'ordre de 2 000 habitants ; les communes non découpées sont assimilées à un IRIS.

[128] « *Gestion et paramètres de la taxe d'habitation* », IGF, octobre 2025. La base DVF, produite par la DGFiP, recense les transactions immobilières enregistrées et leurs caractéristiques, permettant d'estimer des valeurs de marché à partir des ventes observées.

Encadré 14 : Les modèles d'estimation de la valeur vénale et des loyers des logements d'habitation développés par le Cerema et l'IGF

L'hypothèse d'une fiscalité foncière assise sur la valeur vénale des biens immobiliers suppose de disposer d'une estimation fiable et actualisée de cette valeur pour l'ensemble du parc de logements. Deux méthodes ont été proposées pour estimer ces valeurs, toutes deux fondées sur la base publique de données des demandes de valeurs foncières (DVF), établie par l'administration fiscale :

- le Cerema a proposé un modèle hédonique à l'échelle du local. Cette méthode utilise les prix observés lors des transactions immobilières pour estimer un prix au mètre carré propre à chaque logement. Le modèle intègre plusieurs variables explicatives, notamment la localisation et la surface du bien, et applique un lissage géographique afin de tenir compte des caractéristiques du marché immobilier local. Cette approche permet de produire une estimation individualisée de la valeur vénale pour chaque local, y compris lorsqu'il n'a pas fait l'objet d'une transaction récente ;
- l'IGF[129] a proposé une méthode moins granulaire, fondée sur des valeurs vénales au m2, estimées à l'échelle de l'IRIS. Lorsque le nombre de transactions est suffisant (au moins onze observations), ce prix moyen est directement retenu. Dans les zones où les transactions sont trop peu nombreuses, un modèle statistique fondé principalement sur la localisation est utilisé afin de prédire le prix au mètre carré. Cette situation concerne environ 30 % des IRIS pour les maisons individuelles et 70 % des IRIS pour les appartements. La valeur vénale de chaque bien est ensuite estimée en appliquant ce prix moyen à sa surface.
- L'IGF a également décliné sa méthode aux loyers. Cette approche reposerait sur une assiette basée sur une estimation des loyers à l'échelle du local obtenue à partir des données déclarées par les propriétaires par le biais de l'application GMBI, ensuite moyennisée à l'IRIS.

Les évaluations conduites pour ce rapport par la DGFiP reposent sur la méthode de l'IGF.

Source : « Gestion et paramètres de la taxe d'habitation », IGF, octobre 2025 ; outil en ligne « Datafoncier » du Cerema.

[129] IGF, *Gestion et paramètres de la taxe d'habitation*, octobre 2026. Le modèle proposé repose sur la prédiction des tarifs au m² par Iris à partir des données de transactions foncières (base « demande de valeur foncière », DVF) en distinguant maisons et appartements. Ces données, actualisées en continu, apparaissent en effet à la fois plus complètes, plus représentatives du parc et plus fiables que les données relatives aux valeurs locatives, qui ne peuvent être obtenues qu'en sollicitant le propriétaire dans le cadre de campagnes déclaratives. Le choix de l'Iris comme donnée

Afin de préciser les conséquences d'une réforme de l'assiette de la taxe foncière sur les collectivités et les contribuables, la DGFiP[130] a simulé, à la demande du CPO, les effets distributifs du remplacement des valeurs locatives cadastrales par la valeur vénale des biens et par les loyers contemporains. La méthode testée est celle proposée par l'IGF, fondée sur des valeurs moyennes au m2 estimées à la maille de l'IRIS pour les loyers comme pour les valeurs vénales, sans prise en compte des caractéristiques propres à chaque local.

Deux scénarios de référence ont été comparés :

- une réforme avec neutralisation qui maintient constant le produit de la taxe foncière dans chaque commune ;
- une réforme avec neutralisation à l'échelle de la France métropolitaine, qui maintient constante l'assiette au moyen d'un coefficient national et applique les derniers taux communaux connus[131].

Les simulations réalisées tableau 16 infra) permettent de tirer plusieurs enseignements utiles sur les effets de cette réforme.

exogène et stable d'une année sur l'autre facilite les travaux d'actualisation au fil de l'eau et évite la superposition de deux cartes d'assiette et de taux. Elle est par ailleurs suffisamment fine pour tenir compte des différences au niveau infra-communal (ils regroupent entre 1 800 et 5 000 habitants) et intégrer suffisamment d'homogénéité en termes de proximité aux services publics et aux aménités, et de dynamiques locales du marché immobilier.

[130] DGFiP, « Étude des effets redistributifs de la substitution de valeurs vénales ou des loyers GMBI aux valeurs locatives », septembre 2026.

[131] Il en résulte, pour les valeurs vénales, une baisse nette des bases d'imposition d'environ 700 M€, liée au fait que les communes dont les bases baissent ont, en moyenne, des taux plus élevés. Pour les loyers, les produits sont sensiblement équivalents.

Tableau 16 : Simulation de l'évolution des cotisations acquittées par les contribuables dans le cadre d'une réforme avec neutralisation communale

Tranche d'évolution des cotisations	Valeurs vénales des biens			Loyers		
	Nombre de locaux en millions	Evolution totale des cotisations (en M€)	Evolution moyenne de la cotisation (en €)	Nombre de locaux en millions	Evolution totale des cotisations (n M€)	Evolution moyenne de la cotisation (en €)
Plus de +100%	0,5	191	382	0,5	148	296
Entre +70% et +100%	0,5	205	409	0,5	139	279
Entre +50% et +70%	0,9	307	341	0,8	224	280
Entre +20% et +50%	3,9	917	235	4,1	780	190
Entre +10% et +20%	3	359	120	3,3	357	108
Entre + 5% et +10%	2,1	129	61	2,3	139	60
Entre 0% et +5%	2,5	51	20	2,8	57	20
Entre 0% et -5%	2,7	-59	-22	3,2	-69	-22
Entre -5% et -10%	2,8	-174	-62	3,2	-207	-65
Entre -10% et -20%	4,8	-572	-119	5,1	-635	-124
Entre-20% et -50%	6	-1 244	-207	4,2	-913	-217
Entre -50% et -70%	0,3	-104	-348	0,1	-19	-188
Entre -70% et -100%	0	-6	NR	0	-1	NR
Total	**30**	**0**		**30,1**	**0**	
Ensemble des perdants	**13,4**	**2 158**	**161**	**14,3**	**1 844**	**129**
Ensemble des gagnants	**16,6**	**-2 158**	**-130**	**15,8**	**-1 844**	**-117**

Source : DGFiP, « Étude des effets redistributifs de la substitution de valeurs vénales ou des loyers GMBI aux valeurs locatives », septembre 2026.

En premier lieu, la réforme entrainerait une révision des cotisations de taxe foncière et donc des transferts significatifs entre contribuables :

- dans le scénario d'une neutralisation à l'échelle de la France métropolitaine, autorisant non seulement les transferts entre contribuables d'une même commune, mais également entre contribuables de communes différentes, les écarts accumulés depuis 1970 conduiraient à des transferts de cotisations d'environ 4 Md€ avec les valeurs vénales et de 2,5 Md€ avec les loyers, soit respectivement 17 % et 11 % des cotisations communales ;
- ces transferts entre contribuables seraient en partie réduits par une neutralisation communale. Les transferts entre propriétaires gagnants et perdants représenteraient dans ce cas environ 2,1 Md€ avec les valeurs vénales, soit 9 % des cotisations communales, et 1,9 Md€ avec les loyers, soit 8 %. Toutefois, les transferts entre contribuables pourraient toujours être significatifs :
  - dans le cas de la valeur vénale, 55 % des propriétaires verraient leur cotisation baisser, pour un montant moyen de -130 euros, tandis que 45 % d'entre eux verraient leur cotisation progresser, pour un montant moyen de +161 euros ;
  - dans le cas des loyers, 52 % des propriétaires verraient leur cotisation baisser, pour un montant moyen de -117 euros, tandis que 48 % d'entre eux verraient leur cotisation progresser, pour un montant moyen de +129 euros.

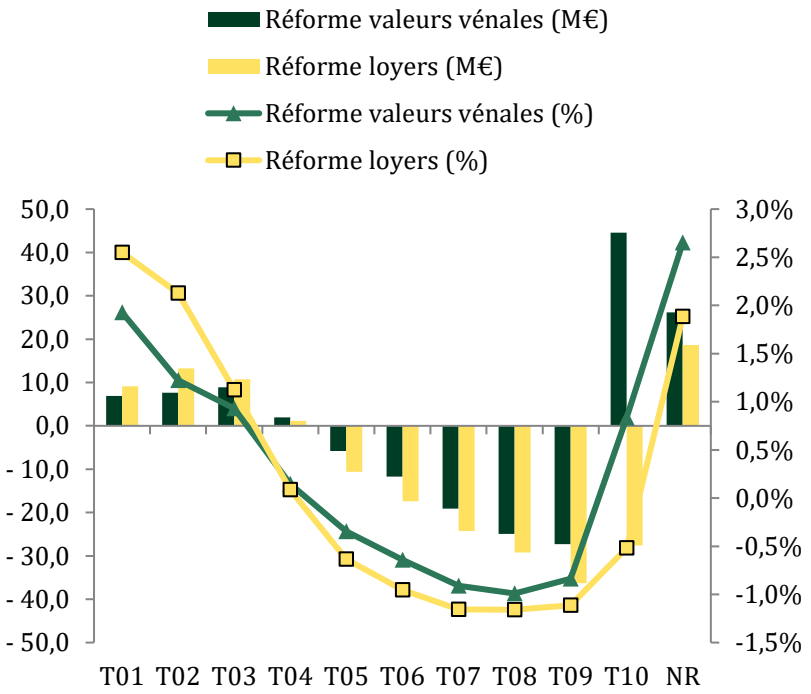
Afin de préciser les effets de la réforme sur la progressivité de la taxe foncière, la DGFiP a également simulé les variations de cotisation par tranche de revenu fiscal de référence (RFR) dans le scénario d'une réforme avec neutralisation communale :

- l'utilisation des valeurs vénales des logements produirait des effets redistributifs contrastés selon le revenu des propriétaires. Les cotisations augmenteraient pour les quatre premières tranches de RFR (+26 M€), ainsi que pour la dernière tranche (+45 M€) et les propriétaires non-résidents (+26 M€), tandis que les tranches intermédiaires bénéficieraient d'une diminution comprise entre -6 M€ et -27 M€. La réforme présenterait ainsi un profil redistributif en U, plutôt qu'une progressivité continue selon le revenu ;

- la réforme fondée sur les loyers présenterait aussi un profil en U et serait moins progressive que celle fondée sur les valeurs vénales. Les cotisations augmenteraient pour les trois premières tranches de RFR (+33 M€) et les propriétaires non-résidents (+19 M€), tandis qu'elles diminueraient pour les sept autres tranches, avec des baisses particulièrement marquées pour les tranches intermédiaires (jusqu'à -36 M€ pour la neuvième tranche). Contrairement au scénario fondé sur les valeurs vénales, les propriétaires de la dernière tranche bénéficieraient également d'une diminution de leur cotisation (−28 M€).

La réforme permettrait ainsi de renforcer l'équité horizontale de la taxe foncière, en rapprochant les cotisations acquittées pour des logements dont la valeur vénale ou les loyers sont comparables, aujourd'hui susceptibles de supporter des impositions très différentes en raison de l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales. En revanche, elle ne conduirait pas à une amélioration univoque de la progressivité de la taxe foncière au regard du revenu des propriétaires. Cette limite doit toutefois être relativisée, dès lors que l'objectif premier de la réforme est de corriger les inégalités de traitement horizontales entre biens immobiliers et contribuables, et non d'assurer une redistribution verticale en fonction des revenus.

Graphique 21 : Variation simulée des cotisations de taxe foncière par tranches de RFR dans le cas de réformes avec une neutralisation communale, en M€ et en % (échelle de droite)



Source : DGFiP, « Étude des effets redistributifs de la substitution de valeurs vénales ou des loyers GMBI aux valeurs locatives », septembre 2026.

Note : NR : non-retrouvés à l'IR, principalement les non-résidents.

En deuxième lieu, le remplacement des VLC par la valeur vénale du bien ou par la valeur contemporaine des loyers conduirait à une redistribution importante des bases de taxe foncière entre communes.

Dans le scénario d'une neutralisation du produit à l'échelle nationale, la masse totale de taxe foncière serait maintenue, mais les communes dont les valeurs immobilières ou les loyers ont le plus progressé relativement aux VLC bénéficieraient d'une augmentation relative de leurs bases et, à taux inchangés, de leur produit fiscal. **Les communes où les marchés immobiliers se sont le plus appréciés, telles que les communes**

des zones littorales, de la frontière suisse et d'Île-de-France, seraient ainsi particulièrement favorisées.

Dans le scénario d'une neutralisation du produit à l'échelle communale, deux modalités peuvent être envisagées pour maintenir inchangé le produit de chaque commune lors de la bascule :

- appliquer aux nouvelles valeurs un coefficient propre à chaque commune afin de retrouver la masse de bases antérieure (neutralisation des bases) : cette option préserverait, toutes choses égales par ailleurs, les écarts de potentiel fiscal entre communes, mais conduirait à ce que deux biens de même valeur vénale puissent avoir des bases fiscales différentes selon leur commune de localisation, ce qui limite la lisibilité de la réforme et soulèverait la question de sa conformité au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques ;
- assurer la neutralité par un ajustement concomitant des taux : cette seconde option garantirait l'homogénéité de l'assiette sur le territoire, mais créerait des écarts de bases entre communes et serait donc susceptible d'affecter leur potentiel fiscal, et donc, indirectement, la répartition des fonds de péréquation[132].

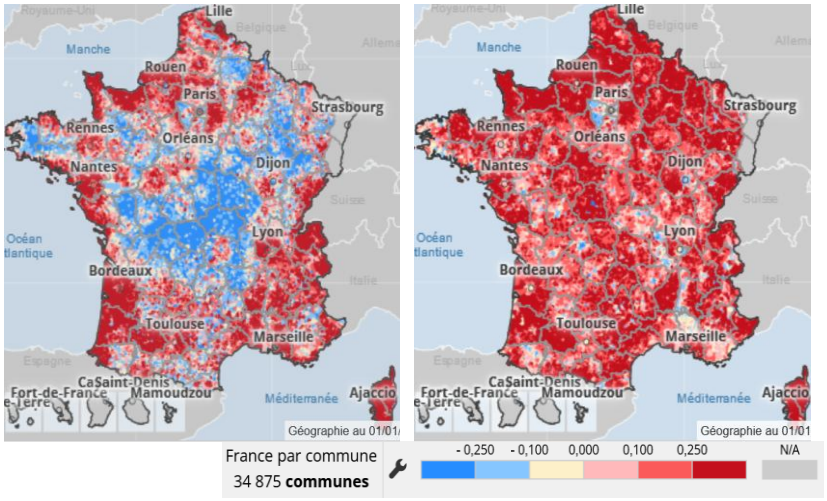
La figure n°2 simule la redistribution entre communes des bases d'imposition d'un remplacement des VLC par la valeur vénale des biens (carte de gauche) ou par les loyers (carte de droite).

La carte de gauche représente, pour chaque commune, l'écart en % entre le rapport des valeurs vénale aux valeurs locatives cadastrales (VLC) observé dans la commune et ce même rapport calculé pour l'ensemble de la France métropolitaine. Une valeur positive signifie que les VLC de la commune sont davantage sous-évaluées, relativement aux valeurs vénales, que la moyenne nationale : à neutralisation nationale et à taux inchangé, ses bases et son produit de taxe foncière augmenteraient ainsi plus que la moyenne. À l'inverse, une valeur négative signale une sous-évaluation moins importante que la moyenne nationale et donc une diminution relative de ses bases et de son produit.

[132] Les taux ainsi ajustés s'appliqueraient, en l'état du droit, également aux locaux professionnels, dont les bases ne seraient pas révisées, entraînant des transferts de charge entre propriétaires de logements et de locaux professionnels. Éviter ces transferts supposerait de prévoir un mécanisme correcteur ou de différencier les taux applicables aux deux catégories de locaux.

La carte de droite s'interprète de la même manière, le ratio d'intérêt étant la valeur contemporaine estimée des loyers et rapportée aux VLC.

Figure 2 : Redistribution entre communes des bases d'imposition d'un remplacement des VLC par la valeur vénale des biens (carte de gauche) ou par les loyers (carte de droite)



Source : DGFIP.

Parmi les options étudiées, le remplacement des VLC par la valeur vénale des biens conduirait à des transferts entre communes plus importants que leur remplacement par des loyers contemporains. Les valeurs vénales répercutent en effet davantage les évolutions géographiques des marchés immobiliers : dans les grandes agglomérations, les simulations font notamment apparaître des hausses de cotisations dans les quartiers centraux. Les loyers conduisent à des redistributions plus contenues, en particulier dans les zones tendues où les prix immobiliers ont progressé plus rapidement que les loyers.

En outre, les valeurs vénales étant davantage sensibles aux fluctuations conjoncturelles du marché immobilier, leur utilisation pourrait accroître la volatilité des bases fiscales. Une assiette fondée sur les loyers offrirait une plus grande stabilité, sous réserve des modalités d'actualisation retenues.

En revanche, l'utilisation des valeurs vénales permettrait de s'affranchir des contribuables dans l'outil GMBI pour utiliser des données plus fiables transmises par des officiers ministériels. Par ailleurs, elle présenterait de meilleures propriétés redistributives.

Ces travaux font aussi apparaître plusieurs enjeux de la réforme, qui nécessitent des travaux complémentaires concernant :

- **la finesse de la méthode :** les simulations réalisées par la DGFiP reposent sur une méthode simple, destinée à illustrer les effets de la réforme plutôt qu'à définir un modèle opérationnel. Dans cet exercice, la valeur vénale est établie à partir de la surface du logement et d'un prix au m2 estimée à l'échelle de l'IRIS, avec une distinction entre maisons et appartements. Cette méthode prend ainsi moins finement en compte les caractéristiques des logements que les VLC actuelles, qui dépendent de la catégorie du local, de sa surface pondérée et de caractéristiques physiques, notamment les éléments de confort, l'état d'entretien, la situation générale et particulière du bien ou encore la présence de dépendances (garages, jardins), au moyen de coefficients correctifs. Deux appartements de même superficie situés dans un même IRIS pourraient ainsi se voir attribuer une même valeur vénale malgré des différences importantes de qualité : un logement dégradé en rez-de-chaussée pourrait, par exemple, être évalué au même prix au m² qu'un appartement haut de gamme, situé en étage. Le caractère opérationnel d'une réforme nécessiterait d'intégrer dans le modèle certaines caractéristiques du bien sans reproduire la complexité du système actuel ;
- **la robustesse de la méthode :** la méthode d'estimation et la maille géographique devront être expertisées. Le recours aux valeurs de marché pourrait rendre plus incertaine la prévision des recettes pour les collectivités et de l'impôt dû pour chaque contribuable, du fait de la volatilité du marché immobilier. En outre, dans les zones où le marché immobilier est peu dynamique, la rareté des transactions nécessiterait une estimation adaptée. Enfin, la base DV3F ne couvre pas les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soumis à un régime particulier de publicité foncière, ni Mayotte, ce qui imposerait de mobiliser d'autres sources de données pour estimer les valeurs vénales des biens situés dans ces territoires. ;
- **les gains d'équité**, qui doivent être plus précisément documentés : les transferts moyens entre contribuables sont significatifs - sans être considérables - mais, à ce stade, les travaux disponibles ne

permettent pas d'identifier finement le profil des gagnants et des perdants, ni les causes des variations (obsolescence de la description de biens, obsolescence des valeurs économiques de référence, approche forfaitisée plutôt que fine par logement, valeurs vénales plutôt que locatives…). Valider une réforme supposerait de disposer d'analyses complémentaires aux simulations réalisées et de pouvoir tester des variantes ;

- **la gestion des transferts entre contribuables.** Des dispositifs transitoires de lissage sur plusieurs années des effets de la réforme pourraient être nécessaires. Ceux-ci pourraient être notamment inspirés par la réforme conduite au Danemark (cf. encadré 17) ;
- **les conséquences sur le potentiel fiscal des collectivités.** La réforme accroîtrait le potentiel fiscal relatif des communes dans lesquelles les prix immobiliers ont le plus progressé depuis 1970. Même si le produit était neutralisé lors de la bascule et si cette neutralisation se faisait par un ajustement des taux, la réforme modifierait les indicateurs de richesse fiscale utilisés pour les dotations et les mécanismes de péréquation, qui devraient être adaptés en conséquence ;
- **à terme, la cohérence de l'assiette et des taux applicables aux locaux d'habitation et aux locaux professionnels devra être assurée.** Le passage des premiers à une assiette fondée sur la valeur vénale conduirait à maintenir deux méthodes d'évaluation différentes selon la nature des locaux. À terme, cette coexistence pourrait soulever des difficultés pratiques, notamment pour les locaux changeant d'usage, mais aussi juridiques au regard du principe d'égalité devant l'impôt. Elle devra donc conduire à examiner l'opportunité et les modalités d'une convergence des assiettes applicables aux deux catégories de locaux.

Encadré 15 : La réforme de l'impôt sur la propriété immobilière au Danemark

« E*n 2017 a été adoptée une grande réforme de l'impôt sur la propriété immobilière qui a entraîné la révision de la juste valeur marchande des biens. (…) Afin d'amortir l'alourdissement de la pression fiscale et de renforcer l'adhésion politique, l'État a intégré l'actualisation des valeurs cadastrales dans une réforme globale de l'impôt sur la propriété immobilière. Le taux légal a été ramené de 1 % à 0.6 % et une surtaxe visant les propriétés de grande valeur a été appliquée au-delà d'un certain seuil. Pour répondre aux problèmes de liquidité et protéger les propriétaires occupants, les assujettis dont l'impôt global augmente en raison du nouveau système ont pu bénéficier d'un abattement en 2021 et auront la possibilité de reporter l'augmentation future de l'impôt périodique sur la propriété immobilière jusqu'à la vente du bien. L'approche globale de la réforme de l'assiette de l'impôt sur la propriété immobilière au Danemark a sans doute contribué sensiblement à son acceptation politique. Même si les mesures d'indemnisation des contribuables lésés vont avoir une incidence sur les recettes fiscales à court terme, la réforme permet d'accroître l'équité et le futur potentiel de mobilisation de recettes de l'impôt, et devrait réduire la volatilité des prix de l'immobilier à long terme* ».

Source : OCDE, La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, n° 29, 2022.

Ces premiers résultats ouvrent de nouvelles perspectives prometteuses pour asseoir une réforme équitable et simplificatrice, mais doivent désormais être approfondis pour en arrêter l'économie générale et les paramètres.

Recommandation n° 6 : Consolider la fiscalité locale directe du « bloc communal » et moderniser l'assiette des impôts fonciers en la rapprochant des loyers de marché ou des valeurs vénales, selon une méthode permettant leur actualisation régulière.

Une réforme plus profonde, consistant à remplacer la taxe foncière par une imposition assise sur la valeur vénale des terrains, se heurte à des considérations opérationnelles et d'équité

Une réforme plus profonde de la fiscalité foncière, proposée notamment par Étienne Wasmer et Alain Trannoy, consisterait à remplacer la taxe foncière actuelle par une imposition assise sur la

seule valeur du terrain afin de recentrer l'impôt sur la rente attachée à leur localisation, et en exonérant de fait de l'assiette le capital investi dans les constructions[133]. Cette assiette présenterait des propriétés économiques favorables :

- la valeur du terrain incorpore pour partie une rente d'origine collective, liée aux aménités procurées par les biens et services publics locaux ainsi qu'aux externalités d'agglomération. Si la taxe foncière actuelle permet déjà, en principe, de taxer une partie de cette rente, elle taxe simultanément la valeur du capital investi dans les constructions. Taxer la rente attachée à l'emplacement, indépendamment du bâti, permettrait ainsi de capter une fraction de la valeur produite collectivement sans taxer l'investissement réalisé par le propriétaire ;
- en ciblant l'offre de terrains, qui est inélastique, cette assiette limiterait les distorsions, contrairement à la fiscalité foncière actuelle qui pénalise l'investissement dans le bâti et peut inciter à la rétention foncière. Elle encouragerait également la densification et la mise en valeur des logements existants, un terrain faiblement construit supportant la même imposition qu'un terrain davantage valorisé par la construction.

Toutefois, la mise en place de cette réforme pose plusieurs défis importants, qui n'en font pas une solution opérationnelle, au moins à court et moyen terme :

- la réforme suppose d'identifier une méthode afin de distinguer la valeur du terrain de celle des constructions, alors que les transactions immobilières permettent généralement d'observer leur valeur conjointe.
- amputer l'assiette immobilière des constructions, qui forment aujourd'hui une part majoritaire de sa valeur, nécessiterait, pour maintenir le produit fiscal constant, d'augmenter le taux, créant des charges très élevées sur les terrains n'engendrant pas ou que peu de revenus ;
- Enfin, si cette incitation peut paraître pertinente économiquement, notamment dans un contexte de lutte contre l'artificialisation des sols, elle pourrait avoir des effets régressifs qui aujourd'hui ne sont pas pleinement analysés.

---

133 Étienne Wasmer et Alain Trannoy, « *Le grand retour de la terre dans les patrimoines* » Odile Jacob, 2022

3.2. Des exonérations de fiscalité locale décidées par l'État limitent les marges de manœuvre des collectivités sans effets probants

Afin de soutenir les territoires en difficulté, le législateur a progressivement multiplié les dispositifs fiscaux territorialisés accordant des exonérations d'impôts, compensées en tout ou partie par l'État. Ces régimes zonés s'appliquent à des territoires définis selon des critères géographiques ou socio-économiques et portent principalement sur la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ainsi que, dans certains cas, sur l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu ou les cotisations sociales. Leur nombre s'est accru au cours des dernières années, avec la création de six nouveaux dispositifs depuis 2018, conduisant à un ensemble peu lisible aux objectifs parfois redondants.

Tableau 17 : Montants exonérés par dispositif et par impôt en 2019 (en M€)

Zonage	CFE	CVAE	TFPB	Bénéfices	Ensemble
QPV	17	1	288	0	306
ZFU-TE	8	1	1	168	178
ZRR	11	3	0	223	236
ZAFR	5	0	0	81	87
ZFANG	21	15	12	85	133
Ensemble	**62**	**19**	**302**	**558**	**940**

Source : DGFIP, « Panorama des dispositifs zonés d'exonération fiscale pour les entreprises », novembre 2023.

Une étude de la DGFiP chiffrait le montant total des régimes zonés au titre de la fiscalité locale à 380 M€ en 2019, pour 129 500 entreprises bénéficiaires[134]. Les cinq principaux dispositifs étaient les suivants : quartiers prioritaires de la ville, zones franches urbaines-territoire entrepreneur, zones de revitalisation rurale, zones d'aides à finalité régionale et zones franches d'activité nouvelle génération.

L'évaluation conduite en 2021 par l'IGF, l'IGAS, l'IGA et l'IGEDD a conclu à une efficacité limitée des exonérations zonées[135], en raison

[134] DGFIP, « Panorama des dispositifs zonés d'exonération fiscale pour les entreprises », novembre 2023

[135] « Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires », rapport conjoint IGF IGAS IGA CGEDD, avril 2021.

d'effets d'aubaine, d'un ciblage insuffisant (environ 21 000 communes, soit 62 % des communes françaises, bénéficiaient d'au moins un dispositif en 2020) et de leur complexité (les anciennes ZRR, pourtant le dispositif le plus coûteux, n'étaient mobilisées que par 7 % des entreprises éligibles).

La multiplication des exonérations décidées par l'État, notamment dans le cadre des dispositifs de zonage, complexifie la fiscalité locale, réduit sa lisibilité et limite la maîtrise des collectivités sur leurs ressources fiscales, alors même que l'efficacité économique de ces dispositifs n'est pas démontrée. Leur rationalisation apparaît nécessaire : elle permettrait de limiter le coût supporté par le budget de l'État et de recentrer les dispositifs dérogatoires sur ceux dont l'efficacité est établie.

Recommandation n° 7 : Réduire les exonérations de fiscalité locale décidées par l'État, notamment en rationalisant les régimes zonés.

3.3. La rationalisation des taxes à faible rendement affectées notamment au « bloc communal » doit être poursuivie

La réforme de la taxe foncière devrait s'accompagner d'une diminution du nombre de taxes à faible rendement assurant une meilleure lisibilité de la fiscalité locale et notamment communale.

Les taxes à faible rendement bénéficiant aux collectivités territoriales sont souvent liées à la présence localisée d'une ressource naturelle ou d'un équipement exceptionnel (mines, sources d'eau minérale, domaines skiables, casinos, installations nucléaires) et peuvent ainsi contribuer de manière significative au financement de certaines communes ou intercommunalités.

En 2024, la Cour des comptes recensait 32 taxes à faible rendement bénéficiant à des collectivités territoriales[136]**.** Le rendement de ces taxes, qui n'a pu être estimé que pour 23 d'entre elles, représentait alors un produit total de 1,02 Md€, soit 46 M€ par taxe en moyenne. Le niveau de connaissance de ces taxes demeure très lacunaire, notamment en raison de la faible fiabilité des données comptables, certaines collectivités continuant à enregistrer des produits sur des comptes correspondant à des taxes supprimées.

[136] Cour des comptes, « *Les taxes à faible rendement, une rationalisation à poursuivre* », rapport public thématique, avril 2025, chapitre II, II-D, p. 83 à 91.

Un mouvement de rationalisation a été engagé au cours de la dernière décennie, mais demeure incomplet. La taxe de balayage a été transformée en redevance en 2019 et les taxes funéraires ont été supprimées en 2021. Comme le soulignait la Cour, un faible rendement national peut néanmoins masquer un enjeu budgétaire local, qui justifie une approche au cas par cas plutôt qu'un seuil uniforme de suppression. Certaines présentent une justification territoriale forte et procurent à quelques collectivités une ressource substantielle[137], tandis que d'autres sont très concentrées géographiquement[138]. La Cour recommandait néanmoins de poursuivre la rationalisation dans le cadre d'une revue d'ensemble du financement des services publics et équipements locaux. Le CPO reprend à son compte cette recommandation.

<u>Recommandation n° 8</u> : Supprimer, fusionner ou remplacer par des redevances les impôts locaux à faible rendement dans une logique de simplification pour le contribuable et de réduction des coûts de gestion.

[137] En 2023, la surtaxe sur les eaux minérales représentait ainsi 46 % des recettes réelles de fonctionnement de Volvic et 41 % de celles de La Salvetat-sur-Agout ; la taxe sur les remontées mécaniques représentait 17 % des recettes de Montriond, 9 % de celles des Belleville et 7 % de celles d'Huez.

[138] La taxe sur les remontées mécaniques n'était perçue que par 71 communes en 2023, pour 19 M€, et la taxe sur le transport maritime de passagers à destination d'espaces naturels par 20 communes, pour 2,6 M€.

4. Les départements sont trop exposés à la volatilité des DMTO, ce qui justifie de les remplacer par des ressources de l'État et de la sécurité sociale mieux adaptées à leurs compétences

4.1. Le scénario d'un transfert de CSG avec assiette territorialisée présente des risques importants qui justifient qu'il soit écarté

Évoquée pour la première fois en 2000[139], la piste d'un partage de la CSG entre la sécurité sociale et les départements a récemment été reprise par le rapport Woerth[140] et proposée par le Gouvernement[141].

L'introduction parmi les ressources des conseils départementaux d'une fraction de CSG, territorialisée ou non, avec ou sans pouvoir de taux, pourrait prendre plusieurs formes :

- Affectation d'une fraction du produit de l'impôt sous la forme d'un concours de la sécurité sociale, ce qui supposerait de compenser celle-ci du montant correspondant ;
- La création d'une CSG territorialisée, qui consisterait à octroyer aux départements la possibilité d'instaurer un taux de CSG additionnel, ce qui toutes choses égales par ailleurs conduirait à une augmentation du niveau des prélèvements obligatoires.

Le transfert de CSG répondrait à plusieurs objectifs :

---

[139] « *Refonder l'action publique locale* », Pierre Mauroy, 2000.

[140] Éric Woerth, D*écentralisation : Le temps de la confiance*, rapport au Président de la République, mai 2024, p. 64. Le rapport propose d'affecter aux départements une fraction de CSG à hauteur de 10 Md€, sans leur conférer de pouvoir de taux, ainsi que le produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA), pour un montant total de 3 Md€. Il préconise d'accorder aux départements un pouvoir de taux sur la CSA, dans la limite de 0,6 %, contre un taux national fixé à 0,3 % depuis sa création en 2004. Ces ressources seraient réparties selon une clé territorialisée.

[141] L'article 13 du PLFSS pour 2027 prévoit l'affectation aux départements de 300 M€ de CSG, dont 225 M€ au titre de l'APA et 75 M€ au titre de la PCH, selon une clé de répartition non territorialisée, fixée au prorata des concours prévisionnels attribués à chaque département par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2025. Cette affectation vient en déduction des concours de la CNSA et ne constitue donc pas une ressource nette supplémentaire.

- un objectif de rendement et prévisibilité, la CSG étant une ressource stable et dynamique, plus adaptée au financement de dépenses sociales structurellement croissantes sous l'effet du vieillissement démographique. Ces ressources viendraient notamment se substituer à une partie des droits de mutation à titre onéreux ;
- un objectif politique, afin de renforcer le pouvoir fiscal des départements et de renforcer le lien entre les conseils départementaux et les contribuables locaux ;
- un objectif de cohérence, en attribuant des recettes « sociales » à des dépenses en grande partie (mais pas exclusivement) de nature sociale. Le CPO estime également que ce troisième objectif ne doit pas être retenu : l'affectation d'un prélèvement « *social* » à des dépenses sociales des collectivités ne répond à aucune exigence juridique ou économique.

Au-delà des interrogations sur sa faisabilité juridique[142], le scénario d'un transfert de CSG avec assiette territorialisée présente des risques économiques qui justifient qu'il soit écarté.

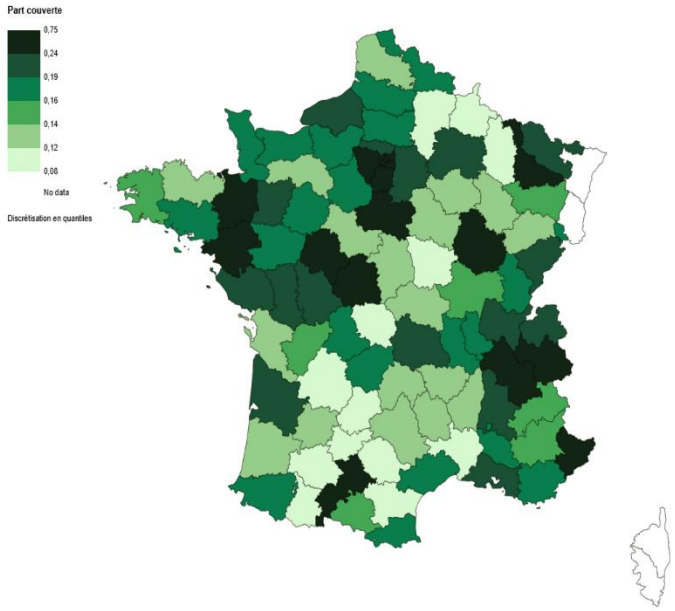
En premier lieu, la répartition territoriale de l'assiette de la CSG est très inégale et ne permet pas de couvrir les besoins des départements. Selon les évaluations de l'IGF et de l'Igas, le transfert d'un point de CSG activité couvrirait en moyenne, en 2023, 22,1 % des dépenses sociales des conseils départementaux. Ce taux de couverture varierait de 75 % dans les Hauts-de-Seine à 8 % dans la Creuse. Les départements d'Île-de-France concentrent par exemple 32,5 % de l'assiette de la CSG activité, alors qu'ils ne représentent que 16,5 % des dépenses d'aides sociale. À l'inverse, les départements vieillissants, où le tissu économique est souvent fragile, seraient contraints d'accroître les taux

142 L'affectation d'une fraction de CSG aux départements pourrait soulever un risque constitutionnel dans la mesure où le Conseil constitutionnel n'a admis le caractère proportionnel de cette contribution qu'en raison de son intégration au financement de la sécurité sociale (large assiette portant sur l'ensemble des revenus, affectation au financement de prestations sociales et coexistence avec des cotisations sociales elles-mêmes non progressives) et de la cohérence d'ensemble du système de prélèvements sur les revenus. Dès lors que les dépenses départementales ne relèvent pas du champ de la protection sociale au sens constitutionnel du terme, une telle affectation pourrait conduire le juge constitutionnel à réexaminer les fondements ayant justifié la conformité de la CSG et à vérifier le respect du principe selon lequel l'imposition globale des revenus doit conserver un degré suffisant de progressivité.

locaux pour compenser une assiette trop étroite, ce qui pourrait contribuer à aggraver leurs difficultés en renchérissant leur coût du travail.

En conséquence, la territorialisation de l'assiette de la CSG nécessiterait un tel niveau de péréquation qu'elle rendrait la réforme inopérante au regard des objectifs poursuivis : le niveau de péréquation nécessaire pour couvrir équitablement les besoins des départements serait de nature à compromettre la soutenabilité politique de cette péréquation et entraînerait en outre une décorrélation marquée entre les recettes prélevées par chaque département et le montant affecté à la disposition du département *in fine*, réduisant le lien entre pouvoir de taux et capacité de financement des politiques sociales.

Figure 3 : Part des dépenses sociales des départements couverte par un point de la CSG activité dans l'hypothèse d'une CSG territorialisée



Source : Direction de la sécurité sociale.

Note : données manquantes pour la Corse, le Haut-Rhin et le Bas-Rhin.

En outre, l'affectation d'une part territorialisée de CSG créerait un « *choc de complexité* » pour les parties prenantes, notamment les entreprises. À date, à l'exception du versement mobilité (VM) et de la

contribution au régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle, assis sur les salaires rattachés à un établissement donné, aucun prélèvement obligatoire territorialisé ne grève les revenus d'activité des ménages : ils pèsent sur des assiettes rattachées par nature à un lieu (foncier, mutations), plus facilement rattachables à un territoire. Les modalités d'acquittement de la CSG seraient complexifiées par la mise en place d'une assiette territorialisée définie selon le lieu de résidence de l'assujetti. Les entreprises seraient amenées à liquider (en cas de pouvoir de taux) et à acquitter (dans tous les cas, pour que la CSG correspondante soit attribuée au département de résidence) la CSG en tenant compte de l'adresse de chacun de leurs salariés, générant un risque de fraude ou d'erreurs par fausse déclaration de l'adresse du salarié. Dans l'hypothèse où la territorialisation se ferait en fonction du lieu de travail et non de l'établissement, le rattachement des salariés à un établissement pourrait également donner lieu à des questions d'application (cas de salariés itinérants, par exemple transport routier, représentants de commerce, bâtiment) et à des pratiques d'optimisation. La complexité entraînée par le transfert d'une fraction territorialisée de CSG serait équivalente en cas de transfert de la CSG sur les revenus du capital ou sur ceux de remplacement, les effets opérationnels étant supportés dans ces cas principalement par les caisses de retraite, les banques ou les assurances ainsi que par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Une affectation de CSG territorialisée ferait également de l'adresse de résidence personnelle des quatre millions de travailleurs indépendants un enjeu d'optimisation

Enfin, le transfert d'une fraction territorialisée de CSG créerait une concurrence fiscale favorisant les départements les plus dynamiques, au détriment des plus fragiles :

- d'une part, la différenciation des taux applicables aux revenus en fonction du département de résidence fait apparaître une incitation à la relocalisation qui profiterait aux départements moins-disants sur le taux voté. En supposant que le taux de CSG voté par le conseil départemental dépende en partie des besoins à couvrir en matière de dépenses sociales, cette incitation comporte un risque d'effet anti-redistributif ;
- d'autre part, l'octroi d'un pouvoir de taux aux conseils départementaux comporte un risque de pression fiscale à la hausse pour les populations des départements faisant face aux besoins les plus importants. Ce risque serait renforcé en cas d'érosion de l'assiette due à la relocalisation des personnes assujetties, créant une situation potentielle de sélection adverse. Les mécanismes de nature

à éviter une telle situation réduiraient la portée du pouvoir de taux octroyé aux départements.

Enfin, le principe de libre administration des collectivités locales ne permettrait pas que cette nouvelle recette des départements soit fléchée pour financer des dépenses sociales.

4.2. Les DMTO affectés aux départements pourraient être remplacés par des ressources de l'État et de la sécurité sociale

Les DMTO offrent aux départements un rendement substantiel et dynamique, mais sont sujets à des fluctuations importantes. Ils ne répondent pas, en outre, à leurs besoins et limitent la mobilité des ménages, ce qui rend souhaitable leur réforme. En 2023, le CPO recommandait ainsi « *d'engager une réflexion sur le niveau et l'affectation des DMTO visant à moins taxer l'acquisition de logements et à compenser le manque à gagner pour les finances publiques par un relèvement des impôts portant sur leur détention* »[143]. À court terme, une recentralisation totale ou partielle de la part départementale des DMTO (12,9 Md€ en 2024) peut apparaître préférable à leur bascule vers la taxe foncière, tant que l'assiette de celle-ci n'a pas été modernisée

Inadaptés au financement des départements et économiquement inefficaces, les DMTO pourraient donc être en partie transférés à l'État en compensation du transfert d'autres ressources aux départements.

Les concours de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) couvrent déjà une partie des dépenses d'autonomie des départements. En 2024, les dépenses des départements au titre de l'APA et de la PCH s'élevaient à 9,9 Md€[144], tandis que les concours prévisionnels de la CNSA atteignaient 3,9 Md€. Un financement intégral de ces prestations par la sécurité sociale en contrepartie de la recentralisation d'un peu moins de la moitié de la part départementale des DMTO pourrait s'accompagner d'une réforme des critères de répartition des concours de la CNSA afin d'améliorer le taux de couverture

[143] En 2018, le rapport de Dominique Bur et Alain Richard sur la refonte de la fiscalité locale proposait de déjà de remplacer les DMTO dans les recettes des départements par une part d'impôt national et d'en transférer le produit à l'État, seul apte à réformer progressivement cet impôt porteur de distorsions.

[144] Respectivement 6,6 Md€ et 3,3 Md€ selon l'OFGL.

des besoins. Il permettrait d'accompagner l'augmentation des dépenses sociales. Afin de ne pas dégrader son solde, la CNSA devrait être compensée par l'affectation de nouvelles recettes par l'État.

À moyen terme, une recentralisation complète des DMTO pourrait aussi être envisagé, si de façon similaire, l'État venait apporter des ressources au financement du RSA. À cadre juridique inchangé, près de 96 % du produit actuel des DMTO pourrait être recentralisé avant d'atteindre le seuil organique d'autonomie financière des départements (58,6 %)[145]. La suppression du ratio d'autonomie financière des départements proposée par le présent rapport permettrait d'aller au bout de cette démarche en recentralisant la totalité du produit des DMTO.

In fine, la réforme du financement des départements devra être cohérente avec leurs compétences pour lesquelles différentes pistes d'évolutions ont été successivement proposées.

Recommandation n° 9 : Réduire la dépendance des départements aux DMTO en organisant le financement de leurs compétences sociales par des ressources de l'État et de la sécurité sociale réparties selon des critères contemporains de ressources et de charges.

5. Le financement des régions par des ressources nationales dynamiques et prévisibles, qui répond à leurs besoins de planification et d'investissement, doit être conforté

Les régions ne disposent plus aujourd'hui que de pouvoirs fiscaux résiduels, concentrés sur la taxe sur les certificats d'immatriculation automobile et le versement mobilité. Dans ce contexte, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de leur restituer des marges de manœuvre fiscales plus importantes. Une telle évolution pourrait présenter une certaine cohérence économique dès lors que les régions financent majoritairement des politiques d'investissement et de développement économique, et ne sont pas exposées, contrairement aux départements, à des dépenses sociales dynamiques et difficilement maîtrisables.

[145] Le ratio d'autonomie financière des départements était de 74,1 % en 2023, soit 15,5 points de pourcentage de plus que le seuil défini par l'article LO. 1114 3 du code général des collectivités territoriales, fixé à 58,6 % et correspondant à la part des ressources propres constatée au titre de l'année 2003 pour le « bloc départemental ».

Afin de renforcer le lien entre les régions, chargées du développement économique, et les entreprises, la territorialisation d'une partie de l'impôt sur les sociétés au profit des régions a été proposée[146]**.** Principal impôt pesant sur les bénéfices des personnes morales, l'IS représentait 59,4 Md€ en 2024, soit 2,0 % du PIB. Cette affectation, qui ne peut être envisagée que dans un cadre strictement neutre pour les finances publiques, devrait être compensée par une recentralisation équivalente de TVA ou par une autre ressource[147].

Tableau 18 : Schéma simplifié des recettes des régions visées par le rapport Woerth (Md€)

Impôts et taxes	Montant 2022	Scénario
Fiscalité directe locale ou territorialisée	**5,1**	**18**
IFER	0,6	0
Recettes liées à l'apprentissage	0,3	0,3
Cartes grises	1,9	1,9
Autres taxes	2,3	2,3
IS réparti sur une base territorialisée	0	10
CFE	0	3,5
Fiscalité transférée	**23,1**	**10,2**
TVA des régions	15,9	10,2
Accises sur l'énergie	7,2	0
Concours de l'État	**2,3**	**2,3**
Autres ressources	**9**	**9**
Total	**39,5**	**39,5**

Source : Rapport Woerth, OFGL.

En pratique, la territorialisation d'une fraction de l'IS aux régions se heurterait à deux difficultés :

- **une difficulté afférente à la volatilité du rendement de l'IS, qui pourrait fragiliser les finances régionales.** Le rendement de l'IS est en effet marqué par d'importantes fluctuations conjoncturelles liées à l'évolution du bénéfice fiscal, qui génèrent une forte volatilité

[146] « *Le financement des collectivités territoriales* », Cour des comptes, octobre 2022.

[147] Le rapport Woerth propose d'attribuer aux régions une fraction de 10 Md€ d'IS et la moitié de la CFE, compensée par une renationalisation des accises sur les énergies.

de son produit et rendent le rendement de cet impôt complexe à prévoir[148]. Le rapport Woerth souligne que les régions sont, davantage que les départements ou les communes, susceptibles d'absorber une part de fiscalité économique volatile, dans la mesure où une partie importante de leurs dépenses relève de l'investissement et des subventions, et non de dépenses sociales ou de masse salariale rigides. Il n'en demeure pas moins qu'une fraction d'IS ne pourrait constituer qu'une ressource complémentaire, et non le socle du financement régional.

- **une difficulté liée à la territorialisation et à la répartition de l'assiette :** à l'image de l'assiette de la CVAE[149], l'assiette de l'IS n'est pas spontanément localisable, et une territorialisation fondée sur la localisation des bénéfices aurait un effet très fort de concentration au bénéfice des régions accueillant les sièges de grands groupes, sans nécessairement correspondre à la localisation effective des emplois, des immobilisations ou des externalités associées à l'activité productive.

Pour contourner cette difficulté, le rapport Woerth proposait de répartir la fraction d'IS entre régions à partir de critères économiques territorialisés, par exemple le nombre de salariés ou le foncier d'entreprises dans chaque région. Cette méthode supposerait toutefois que la répartition s'appuie sur des données fiables, ce qui n'est pas acquis[150].

---

148 Voir « L*es prévisions de recettes des prélèvements obligatoires* », IGF, juillet 2024. À titre d'exemple, dans les évaluations des voies et moyens annexées au PLF 2026, les recettes nettes d'IS pour 2024 étaient indiquées à 57,4 Md€, soit une moins-value de 14,6 Md€ par rapport à la prévision de la LFI 2024, principalement en raison d'une révision à la baisse des hypothèses de bénéfice fiscal. À l'inverse, la prévision pour 2025 était révisée en hausse de 5,2 Md€ par rapport à la LFI 2025.

149 Dans le cas de la CVAE, la valeur ajoutée fiscale était mesurée au niveau de l'entreprise et n'était directement territorialisée que lorsque l'entreprise ne disposait que d'un seul établissement ou lorsque ses établissements étaient situés dans une même commune. Pour les entreprises multi-établissements, le produit était réparti selon une clé mixte : deux tiers au prorata des effectifs salariés et un tiers au prorata des valeurs locatives des immobilisations. Cette clé de répartition a permis d'organiser une territorialisation administrative d'une assiette non directement localisable, mais elle a aussi montré ses limites.

150 La Cour des comptes a souligné que les données déclaratives d'effectifs de salariés utilisées pour répartir la CVAE manquaient de fiabilité, en raison de fréquentes déclarations multiples de mêmes salariés par les établissements et le siège d'entreprises

Les compétences exercées par les régions ne justifient pas le maintien d'une fiscalité locale de même nature que celle du « bloc communal ». Leur principal besoin est de disposer de ressources nationales dynamiques et prévisibles.

Recommandation n° 10 : Écarter toute régionalisation de l'impôt sur les sociétés.

6. La politique de péréquation doit être relancée autour d'objectifs de réduction des écarts de ressources explicites et mieux évalués

Les écarts de ressources entre collectivités restent importants, mais leur ampleur et leur évolution restent insuffisamment mesurées en dépit de la sophistication croissante des mécanismes de péréquation destinés à les réduire.

En 2010, le CPO faisait déjà le constat que la gouvernance de la péréquation était peu propice à son intensification. Il proposait de renforcer les incitations à la péréquation en faisant approuver par le Parlement un objectif de réduction des inégalités entre collectivités sur la base d'un indicateur simple et peu contestable, qui pourrait prendre la forme d'un écart maximal de ressources après transfert.

Quinze ans plus tard, cette logique de pilotage par les résultats n'a pas réellement progressé : la péréquation demeure principalement gouvernée par l'ajustement annuel de paramètres, de critères et de montants, sans objectif explicite permettant d'apprécier si les dispositifs réduisent effectivement les écarts de ressources. Alors que le système est devenu particulièrement complexe, la fixation d'une cible mesurable de réduction des écarts permettrait pourtant d'évaluer chaque année les résultats obtenus et de faire évoluer les dispositifs en conséquence.

Un tel pilotage suppose de mieux mesurer les écarts que la péréquation vise à corriger, en tenant compte non seulement des ressources, mais aussi des différences de charges entre collectivités. Les critères d'éligibilité et de répartition reposent encore principalement sur les ressources potentielles et appréhendent imparfaitement les charges propres

multi-établissements, ce qui a pu favoriser les territoires concentrant davantage de sièges sociaux.

à chaque territoire. Des indicateurs de charges adaptés à chaque strate devraient donc être davantage intégrés aux dispositifs de péréquation.

Par ailleurs, les indicateurs de ressources devraient refléter plus exhaustivement la capacité financière des collectivités et être calculés également après péréquation pour mesurer l'atteinte des objectifs de réduction des écarts.

<u>Recommandation n° 11</u> : Fixer, pour chaque strate de collectivités, un objectif explicite et mesurable de réduction des écarts de ressources, en améliorant les indicateurs utilisés pour les mesurer, et évaluer annuellement l'efficacité des dispositifs de péréquation au regard de cet objectif.

Principal concours à la main de l'État, la DGF doit continuer à être modernisée. La coexistence, au sein de la dotation, de composantes historiques et de mécanismes de péréquation limite encore son caractère redistributif et contribue à maintenir des écarts hérités des modalités anciennes de financement. La suppression progressive des composantes figées et le resserrement des dotations de péréquation sur des critères de ressources et de charges permettraient d'accroître l'effet redistributif de la DGF sans nécessairement augmenter son enveloppe globale.

De manière générale, sauf exception justifiée, la totalité des concours financiers de l'État qui compensent d'anciennes recettes fiscales locales devraient être répartis en fonction de critères de ressources et de charges, fondés sur des données contemporaines et non historiques.

Aujourd'hui, les modalités de répartition des fractions de TVA, qui occupent désormais une place centrale dans le financement des collectivités, reconduisent des écarts de ressources préexistants. Cette logique de compensation historique doit laisser place à une répartition fondée sur des critères contemporains, simples et représentatifs, des besoins propres à chaque strate : population et superficie pour l'ensemble des collectivités ; nombre de logements et charges de centralité pour le « bloc communal » ; structure démographique, bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité et indicateurs de précarité pour les départements ; superficie, part des dépenses d'investissement, évolution de l'emploi salarié privé ou de la masse salariale pour les régions, afin de préserver un intéressement au développement économique. Cette nouvelle répartition pourrait être appliquée progressivement, par exemple à une part croissante de la dynamique annuelle de TVA.

Recommandation n° 12 : Renforcer la péréquation verticale en répartissant progressivement la DGF et es fractions de TVA selon des critères de ressources et de charges fondés sur des données contemporaines, et en concentrant les dotations de péréquation sur les collectivités qui en ont le plus besoin.

La péréquation horizontale doit être clairement relancée, en concentrant davantage les prélèvements sur les communes, intercommunalités et départements les plus favorisés afin d'accroître leur effet redistributif, tout en limitant le nombre de collectivités bénéficiaires. Pour dépasser les difficultés récurrentes d'acceptabilité par les collectivités contributrices, sa montée en puissance pourrait être rendue plus automatique, selon une trajectoire pluriannuelle prédéfinie et fondée sur l'évolution des écarts de ressources constatés.

Recommandation n° 13 : Relancer la péréquation horizontale en indexant les volumes financiers qui lui sont consacrés sur la hausse constatée des produits de fonctionnement des ensembles intercommunaux (fonds de péréquation des intercommunalités), des communes franciliennes (fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France) ou des départements franciliens (fonds de solidarité de la région Île-de-France).

Conclusion

Les transformations intervenues depuis quinze ans marquent la remise en cause progressive du modèle fiscal qui avait accompagné les premières décennies de la décentralisation. Celui-ci reposait sur l'idée que le transfert de compétences devait s'accompagner de ressources fiscales territorialisées, dont les collectivités pouvaient, au moins pour partie, moduler le taux ou l'assiette. Les réformes successives ont progressivement dissocié ces deux dimensions : les compétences sont demeurées décentralisées, tandis qu'une part croissante de leur financement repose désormais sur des prélèvements nationaux.

Le présent rapport montre les limites du système antérieur sans minimiser les défauts de la situation actuelle. Il importe d'en tirer pleinement les conséquences, non pas en cherchant à revenir en arrière mais en construisant de façon concertée un nouveau modèle de financement local. Ce modèle pourrait être fondé sur les principes rénovés suivants :

- **premièrement,** l'autonomie financière des collectivités ne réside non tant dans la faculté de fixer le taux ou l'assiette des impôts locaux que dans la garantie de disposer d'un panier de ressources adaptées à leurs compétences et à leurs besoins, ainsi que dans leur capacité à les utiliser librement ;
- **deuxièmement,** la nature des ressources attribuées à chaque strate doit davantage découler des compétences que celles-ci exercent : des ressources fiscales territorialisées et modulables trouvent davantage leur justification pour les collectivités qui disposent d'une capacité effective à définir leurs politiques, tandis que des ressources nationales et péréquées sont plus adaptées au financement de prestations largement déterminées par la loi et relevant de la solidarité nationale ;
- **enfin,** la trajectoire des finances locales ne peut plus être appréhendée et pilotée indépendamment de celle des finances de l'État et de la sécurité sociale. L'affectation croissante d'impôts nationaux au secteur local conduit en effet à une imbrication très étroite de leurs trajectoires financières car l'effort est *in fine* supporté par les citoyens et les contribuables (particuliers et entreprises), quelle que soit l'administration qui le porte. L'État ne peut faire évoluer les ressources des collectivités sans incidence sur ses propres finances et, inversement, la trajectoire des finances

publiques ne peut être respectée sans associer les collectivités à l'effort de redressement. Cette interdépendance appelle une gouvernance permettant de concilier la participation des collectivités à l'effort national avec le respect de leur libre administration.

Les recommandations du présent rapport visent ainsi à traduire concrètement ces trois principes, en refondant la gouvernance des finances locales, en adaptant les ressources aux compétences de chaque strate et en renforçant la péréquation des ressources des collectivités.