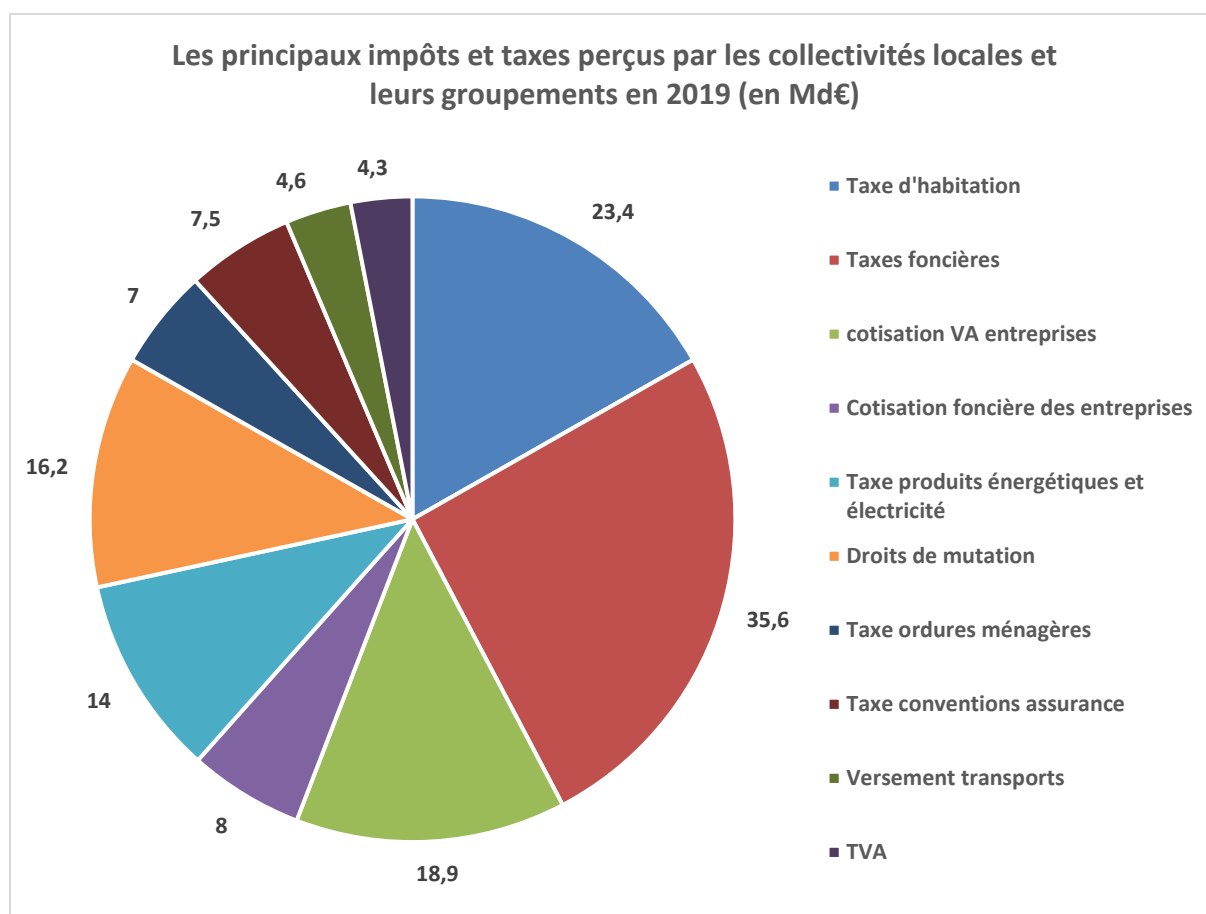


16) Les impôts locaux

Les recettes fiscales des administrations publiques locales se sont élevées selon à 156 Md€ en 2019 (soit 6,4 % du PIB), après 151 Md€ en 2018, en comptabilité nationale selon l'Insee. Les impôts et taxes perçus par les collectivités locales et leurs groupements, donc sur un champ un peu plus restreint et dans leur propre système comptable, ont représenté 153 Md€ en 2019 (voir [fiche spécifique](#) sur l'ensemble des ressources des collectivités locales) et le graphique suivant en donne la répartition. Ces montants perçus par les collectivités sont souvent supérieurs aux montants payés par les contribuables, l'écart tenant aux dégrèvements accordés par l'Etat et pris à sa charge.



Source : « [observatoire des finances et de la gestion locales](#) » ; FIPECO.

Les « *impôts locaux* » au sens strict sont ceux qui sont principalement affectés aux collectivités locales, ce qui n'est pas le cas, par exemple, de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques, ou de la TVA, dont seule une part minoritaire leur est reversée par l'Etat.

Cette fiche commence par des observations sur les « *bases cadastrales* » qui sont communes à plusieurs impôts locaux. Elle décrit ensuite les caractéristiques de quelques-uns d'entre eux : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

A) Les bases cadastrales

Cinq des principaux impôts locaux sont assis sur des « *bases cadastrales* » qui sont supposées refléter la valeur locative des biens immobiliers : les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ; la taxe d'habitation ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; la cotisation foncière des entreprises qui, avec la CVAE, forme la « *contribution économique territoriale* ». Leur produit s'élève au total à 74 Md€ en 2019.

1) Les logements

Chaque logement donne lieu, pour l'essentiel sur la base d'informations obtenues à l'occasion du dépôt d'un permis de construire, à l'établissement d'une « *surface pondérée totale* », dont les coefficients de pondération, selon les éléments de confort par exemple, et de majoration, selon la situation géographique par exemple, sont nombreux et complexes. Cette surface pondérée totale est ensuite multipliée par une valeur spécifique à la catégorie du logement (il y en a huit, de « grand luxe » à « délabré »), ce qui permet d'obtenir une valeur locative en 1970, dernière année de révision systématique de ces bases. La « *valeur locative* » en 2014, par exemple, est le produit de la valeur en 1970 par les « *coefficients de revalorisation des bases* » votés chaque année par le Parlement de 1970 à 2014. Un seul coefficient est voté chaque année et s'applique à toutes les propriétés bâties sur l'ensemble du territoire.

La valeur locative cadastrale résulte donc de critères et d'une classification datant de 1970 devenue parfois totalement obsolète. Par rapport à la valeur de marché des biens, elle peut être très fortement sur ou sous-évaluée suivant, par exemple, que les prix du foncier ont plus ou moins augmenté dans la zone concernée par rapport à la moyenne nationale.

Les caractéristiques des biens dans les fichiers de l'administration sont modifiées si des changements de consistance donnent lieu à un permis de construire, en théorie mais pas toujours en pratique. Elles le sont parfois également sur la base de questionnaires envoyés aux propriétaires dans le cadre de rares « *vérifications sélectives de locaux* ». Elles ne sont quasiment pas contrôlées, l'administration ne pouvant pas pénétrer dans les locaux sans autorisation du propriétaire. La valeur locative repose donc sur des caractéristiques déclaratives et anciennes qui peuvent n'avoir que peu de rapport avec la réalité. Un [rapport de 2017](#) de la Cour des comptes a souligné les nombreuses déficiences de la gestion des impôts fonciers locaux.

En 1990, la direction générale des impôts avait procédé, en application d'une disposition législative, à une révision systématique des valeurs cadastrales à l'issue d'un travail approfondi qui a duré deux ans, mais les nouvelles bases n'ont pas été adoptées car le rapport présenté au Parlement a montré qu'elles entraîneraient, à rendement inchangé des impôts locaux, des transferts très importants entre les contribuables.

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 a prévu une nouvelle révision des valeurs locatives cadastrales sur la base de critères et d'une classification rénovés. Dans cinq départements, les propriétaires bailleurs doivent déclarer à l'administration les caractéristiques de leurs biens et, sur la base de ce recensement, la direction générale des

finances publiques a présenté un rapport sur l'impact de la révision envisagée au Parlement. Le Gouvernement a déclaré au printemps 2019 que cette révision serait opérée dans les prochaines années. Ce sujet est plus précisément analysé dans une [note sur ce site](#).

2) Les locaux professionnels

La valeur locative de la plupart des locaux commerciaux est estimée en retenant les loyers moyens par mètre carré de biens appartenant à une même catégorie, multipliés par une surface pondérée. La classification utilisée a été établie en 1970 et sa pertinence est désormais très limitée. Les méthodes de calcul des loyers de référence utilisés ne sont pas très documentées et l'actualisation des revenus cadastraux est épisodique. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a prévu une révision de ces valeurs locatives sur la base d'une nouvelle formule de calcul, d'une classification rénovée et de déclarations des propriétaires permettant à l'administration d'actualiser les caractéristiques des locaux. Ces nouvelles valeurs locatives sont appliquées depuis 2017 mais avec un lissage sur dix ans des écarts par rapport aux anciennes. La valeur cadastrale des biens industriels est principalement établie sur la base des montants inscrits au bilan des sociétés (coût de revient en général).

B) La taxe d'habitation

La taxe d'habitation (TH) est due pour une année donnée par les occupants au 1^{er} janvier de tous les locaux meublés affectés à l'habitation, qu'ils en soient propriétaires ou locataires. Son produit s'est élevé à 23,4 Md€ pour les collectivités locales en 2019. Il est affecté à la commune ou à l'intercommunalité. Selon l'Insee, les ménages n'ont payé que 13,9 Md€, l'écart tenant aux dégrèvements pris en charge par l'Etat (cf. ci-dessous).

1) Ses caractéristiques avant la réforme

La TH est calculée par les services fiscaux en appliquant le taux voté par la commune ou l'intercommunalité à la « *valeur locative nette* ». Celle-ci est égale à la valeur locative, établie comme indiqué précédemment, diminuée du fait de divers abattements décidés par l'Etat ou la collectivité locale.

Les principaux abattements correspondent, pour la résidence principale, aux charges de famille (nombre d'enfants notamment) ou sont accordés à des personnes handicapées.

Plusieurs dispositions permettent d'exonérer de TH certains foyers dont le revenu fiscal de référence est modeste (inférieur à 11 000 € pour un célibataire de plus de 60 ans). Les bénéficiaires de certains minima sociaux, comme l'allocation de solidarité aux personnes âgées, en sont exonérés. Une légère hausse du revenu peut conduire à passer au-dessus du seuil et devoir s'acquitter d'une taxe d'habitation importante. Pour éviter ces effets de seuil la loi de finances initiale pour 2016 a instauré un dispositif de lissage de la première imposition à la TH. En outre, depuis plusieurs années, la taxe d'habitation est plafonnée, après abattements pour charges de famille, à 3,44 % du revenu de l'année précédente, au-dessous d'un autre revenu fiscal de référence (26 000 € pour une personne seule).

Une [étude publiée](#) en 2019 dans la revue économie et statistiques montre que la TH est légèrement régressive en fonction du niveau de vie malgré ces dispositifs. Cela résulte surtout du caractère régressif de son assiette, partiellement compensé par l'effet des mécanismes d'exonération ou de réduction de l'impôt.

Le taux appliqué à la valeur locative nette est en moyenne de 24,6 % en 2017 (dont les deux tiers environ pour les communes et le tiers pour les groupements) contre 20,5 % en 2004. Ce taux moyen masque une forte disparité entre les collectivités. Il est en moyenne en 2018 de 21,5 % en Ile-de-France et de 32,7 % dans les Hauts-de-France (ce qui tient notamment à une sous-évaluation historique des bases dans cette région).

2) La suppression progressive de la taxe d'habitation

La loi de finances initiale pour 2018 prévoit que les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 €, pour un célibataire, ou 43 000 €, pour un couple, seront exonérés de TH sur leur résidence principale en 2020. En 2018 et en 2019, ils paieront 70 % puis 35 % de la TH due en application des règles actuelles. Pour éviter un fort effet de seuil, l'exonération est partielle pour ceux dont le revenu fiscal de référence est compris entre 27 000 et 28 000 € (célibataires).

La perte de recettes pour les administrations publiques sera d'environ 10 Md€ par an à partir de 2020. Cette exonération de TH prend la forme d'un dégrèvement, ce qui veut dire que l'Etat se substitue aux ménages pour payer aux communes et intercommunalités le montant de TH qu'elles ont voté. Les collectivités locales n'y perdent donc rien mais les dégrèvements les incitent à augmenter les taux des impôts locaux au détriment de l'Etat. Pour éviter cet effet pervers, la part de la TH due par les contribuables et résultant d'une hausse des taux n'est pas dégrévée.

La loi de finances initiale pour 2020 prévoit que les dégrèvements seront transformés en exonérations en 2021. Cette exonération sera totale pour les 80 % de ménages les moins aisés et elle sera de 30 % pour les autres. L'Etat ne se substituera plus à chaque contribuable pour compléter son paiement de sorte que les collectivités reçoivent la TH votée en 2017. L'Etat recevra l'intégralité du produit de la TH qui subsistera et attribuera une compensation globale aux collectivités.

En 2022, l'exonération sera de 65 % pour les 20 % les plus aisés. En 2023, la TH sur les résidences principales n'existera plus et il ne subsistera qu'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale (THRS). Les communes et leurs groupements pourront fixer librement le taux de cette THRS.

La perte de recettes de TH est estimée dans le [rapport d'évaluation préalable](#) à 15,4 Md€ pour les communes hors Paris et 7,2 Md€ pour les EPCI en 2021. Elle sera compensée par le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements (15,0 Md€) et par une dotation de compensation de l'Etat (0,4 Md€), pour les communes, ainsi que par l'affectation d'une fraction de la TVA (7,2 Md€), pour les EPCI. Les pertes de la ville de Paris (0,6 Md€) seront compensées par l'affectation d'une autre fraction de la TVA.

Pour les départements, la perte des recettes de TFPB (15,0 Md€) sera compensée par l'affectation d'une autre fraction de la TVA.

C) La taxe sur le foncier bâti

La taxe sur le foncier bâti (TFB) a rapporté 34,5 Md€ en 2019 (contre 1,1 Md€ pour la taxe sur le foncier non bâti). Son produit est partagé entre les communes et leurs groupements (20,3 Md€) et les départements (14,2 Md€).

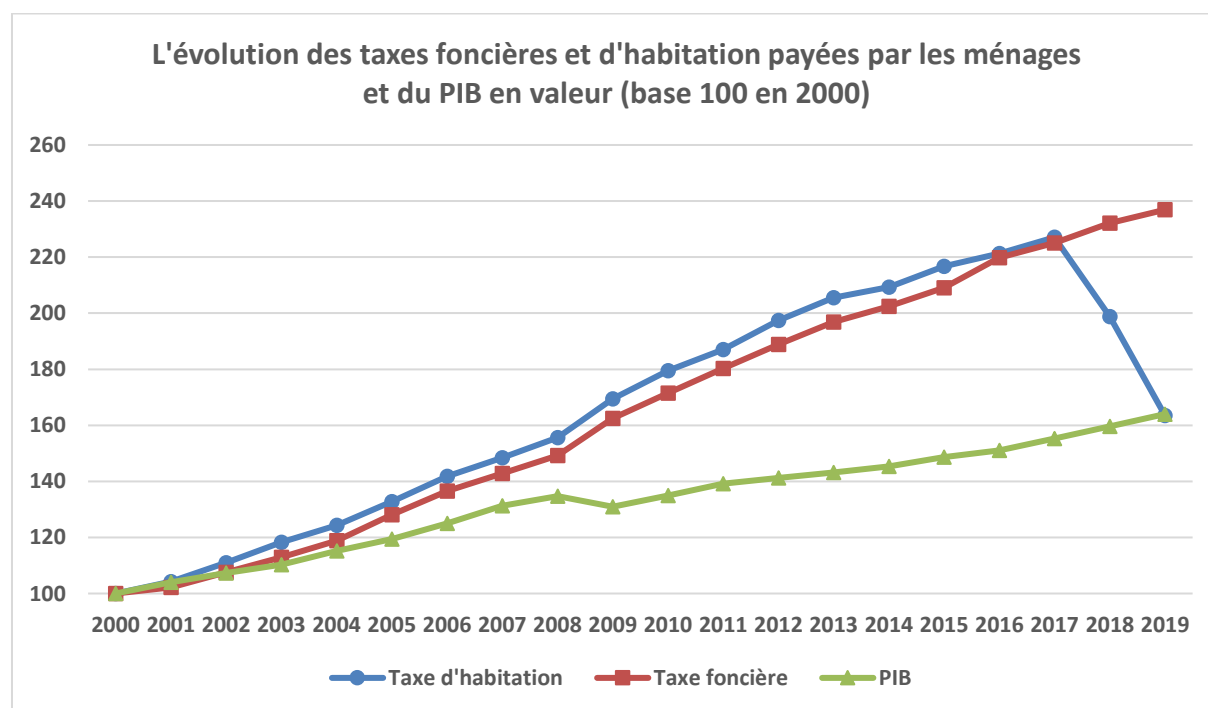
La TFB pour une année donnée est due par les propriétaires au 1^{er} janvier de bâtiments, ou de parties de bâtiments (copropriétés), quelle qu'en soit la nature (logements, bureaux, locaux commerciaux, établissements industriels...). Les entreprises doivent en outre s'acquitter de la « *cotisation foncière des entreprises* », qui constitue avec la CVAE la « *contribution économique territoriale* », sur les biens immobiliers qu'elles utilisent et qui est calculée pour l'essentiel comme la TFB.

Celle-ci est établie par les services fiscaux en appliquant le taux voté par les collectivités concernées au « *revenu cadastral* », qui est égal à la moitié de la valeur locative calculée comme indiqué précédemment. Cet abattement de 50 % est supposé correspondre aux frais de gestion des biens.

Des dégrèvements, voire des exonérations, de TFB sur l'habitation principale sont accordées en fonction de critères sociaux tels que le niveau de revenus et l'âge. Une légère hausse des revenus peut ainsi conduire à une augmentation beaucoup plus importante de la TFB.

Les constructions nouvelles sont exonérées de TFB pendant deux ans, totalement (logements) ou partiellement (autres locaux). Les logements sociaux peuvent donner lieu à des exonérations pendant 15 ans ou plus.

Le taux de la TFB est en moyenne de 37,2 % en 2019, dont environ 59 % pour les communes et leurs groupements et 41 % pour les départements, contre 28,8 % en 2004 (à cette époque, les régions en prélevaient une petite partie).



Source : Insee ; FIPECO. Taxes payées par les ménages après dégrèvements.

D) La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a rapporté 18,9 Md€ aux collectivités locales en 2019 dont environ la moitié aux régions, 20 % aux départements et 30 % aux communes et intercommunalités. Du fait des dégrèvements pris en charge par

l'Etat, les entreprises ont payé 15,2 Md€ en 2019 selon l'Insee. La CVAE constitue, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), la contribution économique territoriale (CET), qui a remplacé en 2010 la taxe professionnelle.

Les entreprises dont le chiffre d'affaires (CA) dépasse 152 000 € sont obligées de déclarer leur valeur ajoutée et leurs effectifs salariés au titre de la CVAE. Toutefois, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 € doivent la payer.

La cotisation est égale au produit de la valeur ajoutée par un taux, fixé au niveau national par la loi, qui est progressif en fonction du CA (il est égal à 0,5 % pour un CA de 3,0 M€, à 1,4 % pour un CA de 10 M€ et à 1,5 % pour un CA de plus de 50 M€)¹. La valeur ajoutée retenue est plafonnée à 80 ou 85 % du chiffre d'affaires. Une cotisation minimale est fixée à 250 €.

Il existe des dispositifs d'exonération, nationaux (par exemple la première année de création d'une entreprise ou d'un établissement) ou sur décision des collectivités locales.

Le total de la CVAE et de la CFE, qui constitue la CET, est plafonné à 3,0 % de la valeur ajoutée.

La cotisation pour une année N donne lieu à une déclaration en N+1, à deux acomptes en N+1 et à un solde en N+2 sur la base de la valeur ajoutée constatée. Les acomptes et le solde sont versés par les entreprises à l'Etat qui les reverse aux collectivités locales avec un an de décalage.

La valeur ajoutée est comptabilisée et déclarée au niveau de l'entreprise. Lorsque celle-ci a des établissements situés dans plusieurs collectivités locales, le produit de la CVAE est réparti entre elles au prorata des effectifs salariés des établissements situés dans chacune d'elles, pour les deux tiers, et de la valeur locative retenue au titre de la CFE des immobilisations des établissements situés dans chacune d'elles, pour un tiers.

Les évolutions de son produit sont erratiques, peu corrélées avec celles de la valeur ajoutée des entreprises pour des raisons inconnues et donc difficilement prévisibles².

E) Les droits de mutation à titre onéreux

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont rapporté 16,2 Md€ en 2019 aux collectivités locales, dont un peu moins des trois quarts au profit des départements et un peu plus du quart au profit du secteur communal (L'Etat en prélève 0,5 Md€ en sus). Les DMTO correspondent à plusieurs taxes juridiquement distinctes, dont les taux diffèrent mais dont l'assiette est identique : « *taxe de publicité foncière* », « *droit départemental d'enregistrement* ».

Ils sont dus par les acquéreurs de terrains et immeubles de plus de cinq ans (les ventes d'immeubles plus récents sont assujetties à la TVA) sur le prix de vente convenu dans l'acte. Ils s'ajoutent aux « *frais de notaire* » au sens strict. Les conseils généraux peuvent voter un abattement sur le prix de vente compris entre 7 600 € et 46 000 €. Il existe des possibilités

¹ Les collectivités locales reçoivent le produit de la CVAE au taux de 1,5 % et l'Etat prend à sa charge le coût des taux plus faibles appliqués aux entreprises de plus petite taille.

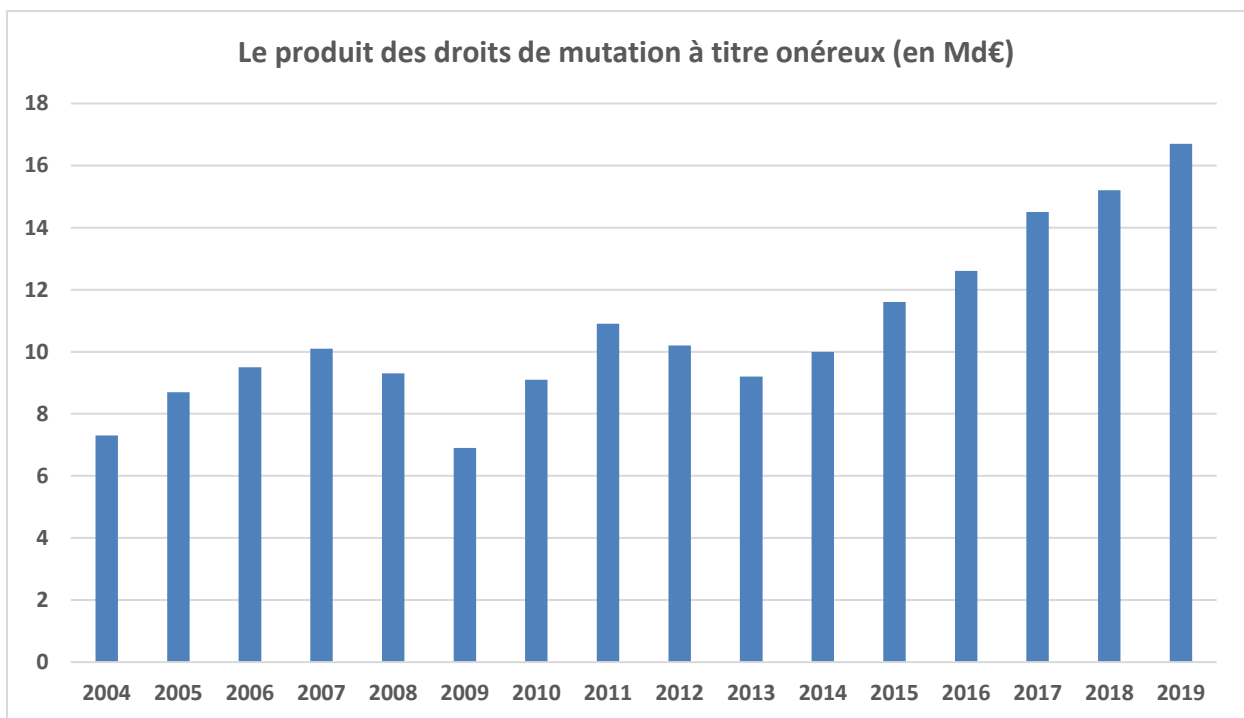
² Ces fluctuations pourraient tenir pour une large part à celles de la valeur ajoutée des sociétés du secteur financier. La valeur ajoutée des banques et assurances est en effet difficile à mesurer précisément.

d'exonération, par exemple pour les logements sociaux, en général laissées à l'appréciation des collectivités locales. Les DMTO sont payés par l'acquéreur au notaire qui les reverse au trésor public lorsqu'il fait enregistrer la transaction.

Le taux des DMTO prélevés par les départements est compris dans une fourchette, fixée par la loi, de 1,2 % (0,7 % pour certaines transactions) à 4,5 % (ce plafond était de 3,8 % jusqu'en 2014). En 2019, presque tous les départements avaient choisi le taux maximal. Le taux des DMTO prélevés par les communes est de 1,2 %.

Les DMTO sont souvent considérés par les économistes comme un frein à la mobilité. En effet, une personne qui achète un logement pour un prix de 100 doit verser 100 au vendeur et 5,7 au trésor public (hors frais de notaire), soit un total de 105,7. Si elle doit déménager quelques mois plus tard et si les prix de l'immobilier n'ont pas varié, elle ne peut récupérer que 100 en vendant son logement et perd donc 5,7. Chaque déménagement entraîne ainsi une perte substantielle.

Le produit des DMTO a également l'inconvénient, surtout pour les départements car il constitue presque 25 % de leurs recettes fiscales, d'être assez volatile du fait de sa forte dépendance des évolutions du marché immobilier. Il a ainsi diminué de 30 % entre 2007 et 2009 pour ensuite croître de plus de 50 % entre 2009 et 2011.



Source : Insee ; FIPECO.