

Note de cadrage

Synthèse

Etat des lieux des dégrèvements, abattements et exonérations de fiscalité directe locale et de leurs compensations

Version confidentielle
Conseil d'orientation OFGL
27-03-2018

La fiscalité locale est source de nombreux allègements pour les contribuables (ménages ou entreprises). Ils **peuvent être liés à des décisions des collectivités locales** (abattements ou exonérations facultatives), ces dernières supportent alors entièrement la perte de recettes correspondant à leurs décisions.

Le plus souvent cependant, ces allègements sont le résultat de mesures législatives, dégrèvements ou exonérations, voire suppressions : réforme de la taxe professionnelle en 2010, suppression de la part régionale de taxe d'habitation (TH) en 2000, allègements de la TH en fonction du revenu à partir de 2018, exonérations plus spécifiques¹...

Ces mesures impactent alors les collectivités proportionnellement aux caractéristiques de leur territoire. Par exemple, les exonérations de TH étant essentiellement liées aux revenus des habitants, les communes les plus démunies en la matière sont logiquement plus directement touchées. Ainsi, en 2016 et en moyenne, 16% des bases de TH des communes aux revenus moyens par habitant les plus faibles bénéficiaient d'une exonération législative contre 6% dans les communes les plus « riches »².

Les ressources de contrepartie pour les collectivités prennent soit la forme de dégrèvements, l'Etat se substitue aux contribuables locaux, soit la forme de compensations d'exonérations (allocations compensatrices ou dotations) qui, au fil des années, font peser sur les collectivités une part de plus en plus grande du financement des allègements octroyés.

L'ensemble de ces ressources (dégrèvements et compensations d'exonérations) devraient représenter 10% des recettes de fonctionnement des collectivités locales en 2018.

Dégrèvements : l'Etat premier contribuable local

En 2018, l'Etat versera 14,5 Mds€ de dégrèvements aux collectivités. Suite à la mise en place de la réforme de la taxe d'habitation, leur poids devrait passer de 13% des ressources fiscales directes³ des collectivités en 2017 à 17% en 2018 (estimation).

En 2018, les dégrèvements pourraient représenter 30% des recettes de taxe d'habitation, 3% du montant des taxes foncières sur le bâti ou non bâti, et 25% de la contribution économique territoriale.

Dégrèvements et compensations d'exonérations en 2018 (LFI)

Dégrèvements	
Contribution éco. territoriale*	6 470 M€
Taxes foncières :	1 161 M€
Taxe d'habitation :	6 864 M€
Total* :	14 495 M€
<small>*hors restitution d'excédents de CVAE</small>	

Compensations d'exonérations	
Allocations compensatrices : 2 049 M€	
Contribution éco. territoriale :	60 M€
Taxe foncière sur le bâti :	122 M€
Taxe foncière sur le non bâti :	133 M€
Taxe d'habitation :	1 734 M€
Dotations de compensation (Y-C FDPTP) : 3 783 M€	
Dot. transfert compensations exonérations :	530 M€
Dot. de compensation de la réforme TP :	2 920 M€
Fonds départemental de péréquation TP :	333 M€

Source : Traitement OFGL à partir du jaune sur les collectivités locales 2018, Dir. Budget

¹ Cf. Mémoire AFIGESE et IST sur les exonérations, les abattements et les compensations relatives à la fiscalité directe locale : <https://afigese.fr/2018/03/02/nouveau-memorandum-groupe-de-travail-fiscalite-ligne/>

² Les communes « pauvres » correspondent aux 10% de communes dont le revenu moyen par habitant est le plus faible, les communes « riches » sont les 10% de communes dont le revenu moyen par habitant est le plus fort.

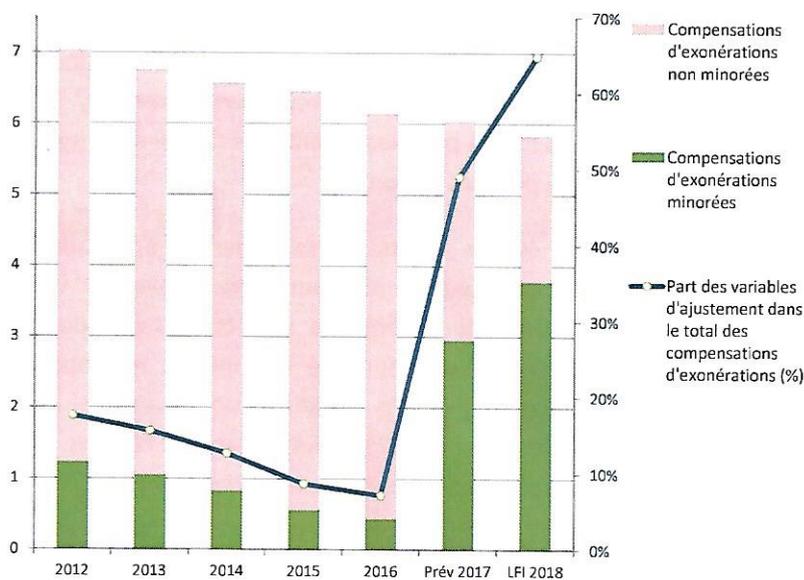
³ Les recettes de taxe d'habitation, des taxes foncières, de contribution économique territoriale, de TASCOTM et d'IFER.

Compensations d'exonérations : des mécanismes qui impliquent les collectivités dans le financement des allègements octroyés

En 2018, les compensations d'exonérations (allocations ou dotations) versées par l'Etat devraient atteindre 5,8 Mds€, soit l'équivalent de 7% des ressources fiscales directes ; 65% prennent la forme de dotations de compensation et 35% d'allocations compensatrices.

Les compensations d'exonérations ont diminué de 1,2 Md€ en 6 ans. Cette baisse est due à l'utilisation d'une partie de ces compensations comme variables d'ajustement dans le cadre des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. A titre d'exemple, les compensations ayant intégré les variables d'ajustement en 2009 sont minorées⁴ de 77,6% en 2016.

Evolution des compensations d'exonérations (Md€)



Source : Traitement OFGL à partir du jaune sur les collectivités locales 2018, Dir. Budget

- A partir de 2018, seul l'ensemble des **dotations de compensation (3,8 Mds€)** forme le périmètre des variables d'ajustement. Entre 2012 et 2018, ces dotations ont diminué de 1,3 Md€.
- **L'observation plus spécifique des allocations compensatrices (2,0 Mds€)** aboutit à ce constat : elles compensent, en moyenne, 39% de la perte de recette engendrée par les mesures d'exonérations législatives. **Plus de 60%, soit 2,5 Mds€, de ces allègements fiscaux accordés par l'Etat sont donc financés par les collectivités.** L'impact de ces compensations est plus particulièrement marqué pour les communes dont la population dispose d'un revenu moyen faible (la proportion des bases exonérées sera plus importante) ou pour les communes dont le tissu économique ciblé par des mesures d'exonérations est important. En 2016, 95% des allocations compensatrices ont été perçues par le bloc communal.

Taux de compensation des mesures d'exonérations législatives par les allocations compensatrices, en 2016

	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	Cotisation foncière des entreprises	CVAE*	Total
Communes	55%	17%	70%	29%	43%	43%
GFP**	37%	9%	26%	29%	70%	34%
Départements		17%			75%	20%
Régions					73%	73%
Total	49%	16%	63%	29%	73%	39%

Source : Traitement OFGL à partir du rapport sur le coût des mesures d'exonération en 2016, DGFiP, déc. 2017

*CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises / **GFP : groupements à fiscalité propre

Le taux de compensation est le rapport entre l'allocation compensatrice versée et le montant exonéré.

⁴ Ici, le taux de minoration amalgamé prend en compte les minoration successives entre 2009 et 2016

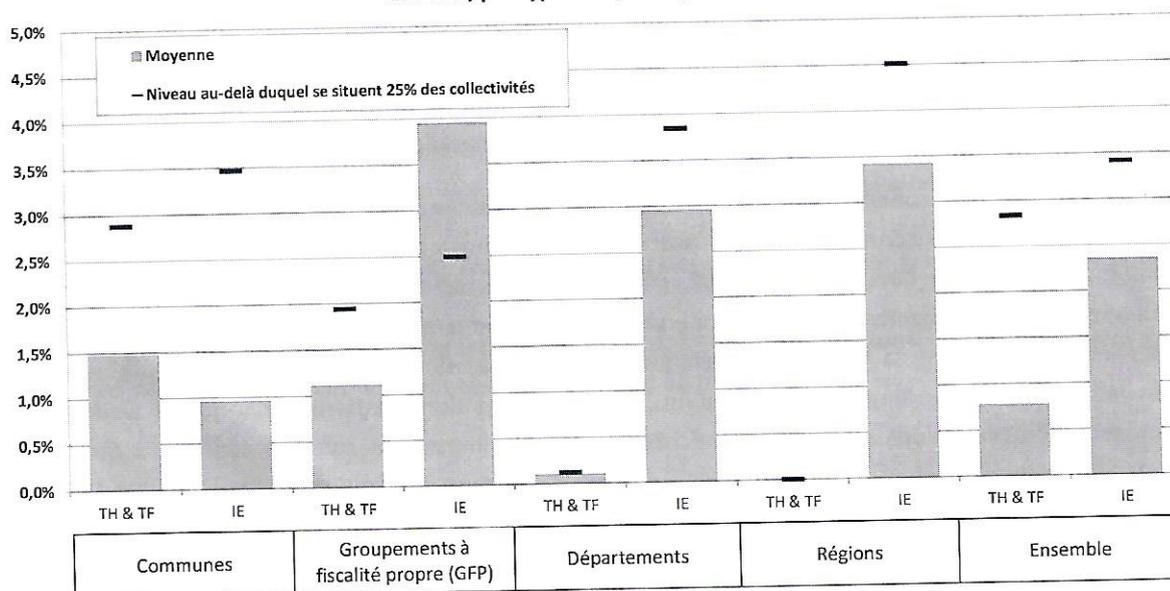
Poids dans les budgets locaux : modéré en moyenne mais fort sur certains territoires

Le poids des compensations d'exonérations dans les ressources des collectivités est très variable. Il est d'autant plus fort que la collectivité est petite et/ou que les revenus des habitants sont faibles. Il est également très lié à l'existence ou non d'une DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle), cette dernière concerne des territoires sur lesquels les nouvelles impositions économiques s'éloignent le plus des anciennes (notamment des territoires industriels avec peu d'entreprises de services).

Ces compensations fiscales représentent, en moyenne, 3,1% des recettes de fonctionnement des collectivités en 2016 : 2,5% pour les communes ; 5,1% pour les groupements à fiscalité propre ; 3,1% pour les départements ; 3,4% pour les régions.

Derrière ces moyennes, des situations très disparates apparaissent. Ce poids est supérieur à 5% dans un tiers des communes et supérieur à 8% dans une commune de moins de 500 habitants sur quatre. Les compensations d'exonérations liées aux impôts économiques représentent plus de 5,6% des recettes de fonctionnement dans une communauté urbaine ou métropole sur quatre. Dans les départements, pour lesquels 75% des compensations d'exonérations versées proviennent de la DCRTP, le poids de ces compensations fiscales varie de 0,2% à 5,4%. Dans les régions, ces ressources, exclusivement liées aux impôts économiques, représentent au maximum 7,3% des recettes.

Poids des compensations d'exonérations dans les recettes réelles de fonctionnement des collectivités locales en 2016, par type d'impôt et par niveau



Source : Traitement OFGL à partir des données de la DGFIP

TH & TF = taxe d'habitation et taxes foncières ; IE = impôts économiques

Pour les GFP, les compensations d'exonérations liées aux impôts économiques (IE) représentent en moyenne 4% des recettes de fonctionnement. Le 3ème quartile (2,5%) est inférieur à la moyenne car celle-ci est gonflée par quelques cas individuels : pour 83 GFP, ce poids est supérieur à 10% ; et pour 41, il est supérieur à 15%.