



# COMPENSATION DES SUPPRESSIONS OU EXONÉRATIONS DE FISCALITÉ LOCALE : LES COLLECTIVITÉS SONT-ELLES PERDANTES ?

## Pour une compensation réelle et lisible des réformes de fiscalité locale

Les nombreuses réformes et évolutions de la fiscalité locale se sont traduites par une multiplication des exonérations, dégrèvements et suppressions d'impôts locaux. Si ces mesures ont été pour la plupart compensées lors de leur adoption, la diversité des modalités de compensation, la faiblesse de leur dynamique et leur diminution successives lors de l'examen des lois de finances ont conduit à deux écueils : **l'illisibilité du système et une perte de recettes majeure pour les collectivités locales.**

Or, la sous-compensation des mesures de fiscalité locale affecte directement l'autonomie financière des collectivités et entrave leur capacité à assurer leurs missions. La juste compensation de ces pertes de recettes, décidées au niveau national, est aussi essentielle pour préserver le lien de confiance entre l'État et les collectivités.

Dans ce contexte, et au regard de l'absence de données consolidées et consensuelles permettant de mesurer et de suivre précisément l'évolution des produits de compensation versés aux collectivités, **les rapporteurs ont souhaité dresser un état des lieux des compensations afin de mesurer les pertes de recettes subies par les collectivités, dans leur ensemble et par catégorie.** Elle propose également à l'État les mécanismes nécessaires au respect de ses engagements.





## Les propositions des rapporteurs

C'est autour de cette exigence de clarté et de garantie financière pour les collectivités que s'organisent nos cinq recommandations.

- 1 Sanctuariser les compensations existantes, afin qu'elles ne soient plus des variables d'ajustement budgétaire lors de l'examen des prochaines lois de finances.
2. Modifier les modalités de compensation afin que toute future mesure de suppression, exonération, abattement, dégrèvement ou réduction de fiscalité locale décidée au niveau national fasse l'objet d'une compensation intégrale, pérenne et dynamique au bénéfice des collectivités territoriales concernées et sans aucune perte de ressources dans la durée.
- 3 Évaluer à compter de 2027 et tous les 3 ans le respect d'une compensation intégrale des nouvelles mesures d'exonérations, suppressions et dégrèvements de fiscalité locale. Confier cette évaluation triennale à un tiers de confiance.
- 4 Prévoir, dès la loi de finances suivant cette évaluation triennale, et si nécessaire, la compensation intégrale de toute perte constatée pour les collectivités territoriales au cours des trois dernières années.
5. Garantir l'information du Parlement et des associations d'élus locaux de l'état des lieux triennal de la compensation des exonérations, suppressions et dégrèvements de fiscalité locale.

Les documents budgétaires et les publications de la DGFiP, de la Cour des Comptes, du Comité des finances locales ou de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales ne présentaient pas les informations recherchées. La DGCL sollicitée n'a pas fourni l'ensemble des éléments demandés. Dresser un tableau complet des effets des compensations de dégrèvements, exonérations et suppressions de fiscalité locale depuis près de 40 ans n'était donc pas possible. Poser les hypothèses économétriques permettant d'apprécier les pertes de recettes subies par les collectivités territoriales a rendu nécessaire le recours à une étude spécialisée complémentaire, confiée en l'espèce au cabinet Michel Klopfer.

## I. POUR DES MODALITÉS DE COMPENSATION PLUS LISIBLES ET DYNAMIQUES

### A. Un constat édifiant : pour la seule année 2024, 26 milliards d'euros de ressources fiscales perdues pour les collectivités

En 2024, l'écart entre les engagements initiaux de compensation pris par l'État et les versements effectivement réalisés aux collectivités locales atteint 5,5 milliards d'euros en raison de la diminution progressive des variables d'ajustements. Pire, la perte de produit projeté, c'est-à-dire ce que les collectivités auraient perçu si elles avaient conservé leurs leviers fiscaux, s'élève à près de 26 milliards d'euros pour cette seule année. Ces chiffres, issus d'une analyse approfondie menée avec le concours du cabinet Michel Klopfer, révèlent une réalité alarmante.

Données 2024 - Impôts supprimés projetés / ressources effectives par taxe - Md€	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL 4T
Produit projeté sans suppression*	75,4	33,4	45,9	1,6	156,3
Produit fiscal projeté	72,2	31,1	44,3	1,3	149,0
dont dégrèvements projetés (payé par l'Etat)	23,4	5,1	1,7	0,3	30,6
Compensations d'exonérations non ajustées ("engagement" de l'Etat)	3,2	2,3	1,5	0,3	7,3
* Projection de la TP (part salaires + EBM + CFE hors exonérations < 5 000 € et industriels), projection TH, projection TFB hors abattement de 50 % des industriels					
Produits perçus 2024 par les collectivités	53,0	31,6	44,5	1,4	130,5
--> Ecart sur produits projetés	-22,4	-1,9	-1,4	-0,2	-25,9
--> Ecart en % des produits projetés	-30%	-6%	-3%	-12%	-17%
Produit fiscal : CFE, THRS, TFB, TFNB	8,0	3,9	41,9	1,3	55,2
dont dégrèvements (payé par l'Etat)	1,4	1,2	1,7	0,3	4,6
IFER	1,9				1,9
TASCOM (hors déduction dotation part salaires)	0,6				0,6
DMTO	0,7				0,7
Frais de gestion	2,4				2,4
TSCA	4,7				4,7
TVA (yc fonds de sauvegarde)	21,3	26,8			48,1
Compensations d'exonérations ajustées (hors industriels)	0,3		0,2	0,1	0,7
Compensation établissements industriels	2,0		2,3		4,3
DCRTP	2,8				2,8
DTCE	0,4				0,4
Dotations FDPTP	0,3				0,3
Restitution FT	0,4				0,4
Dotation part salaires	7,2				7,2
Abondement du coefficient correcteur		0,8			0,8
Ajustement des concours d'Etat 2025+2026**	-1,9	0,2	-0,5	0,0	-2,2
Baisse dotation part salaires	-0,4				-0,4
Baisse DCRTP, FDPTP, DTCE, établissements Industriels	-1,5		-0,5		-2,0
Abondement du fonds de sauvegarde		0,2			0,2
** A déduire/ ajouter aux produits 2024 des collectivités					

Source : Cabinet Michel Klopfer

Depuis des années, les collectivités territoriales subissent les conséquences de réformes fiscales successives décidées au niveau national parmi lesquelles la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle en 1999, l'exonération de 20 % de la taxe sur le foncier non bâti en 2006, la suppression totale de la taxe professionnelle en 2011, la suppression de la taxe d'habitation à partir de 2018, la suppression de la CVAE... Certes, au moment où la décision a été prise et dans la plupart des cas, l'État a compensé à l'euro près les pertes de recettes subies par les collectivités. Mais, la complexité des mécanismes, les ajustements répétés et les minorations appliquées lors des lois de finances successives ont progressivement creusé le décalage entre la perte de recettes fiscales et les montants des compensations.

**Données 2024 - impôts supprimés projetés / ressources effectives par échelon**

	Bloc communal	Départements	Régions	TOTAL
<b>Produit projeté sans suppression*</b>	<b>95,9</b>	<b>47,6</b>	<b>12,9</b>	<b>156,3</b>
Taxe professionnelle projetée	43,3	21,8	7,1	72,2
Taxe d'habitation projetée	19,7	9,8	1,6	31,1
Taxe sur le foncier bâti projetée	27,1	13,7	3,6	44,3
Taxe sur le foncier non bâti projetée	1,2	0,1	0,02	1,3
Compensations d'exonérations projetées non ajustées	4,6	2,2	0,6	7,3

\* Projection de la TP (part salaires + EBM + CFE hors exonérations ca < 5 000 € et industriels), projection TH, projection TFB hors abattement de 50 % des industriels

<b>Produits perçus 2024 par les collectivités</b>	<b>85,9</b>	<b>34,9</b>	<b>9,7</b>	<b>130,5</b>
--> <b>Ecart sur produits projetés</b>	<b>-10,0</b>	<b>-12,7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-25,9</b>
--> <b>Ecart en % des produits projetés</b>	<b>-10%</b>	<b>-27%</b>	<b>-25%</b>	<b>-17%</b>
Produit fiscal : CFE, THRS, TFB, TFNB	55,2			55,2
IFER	0,8	0,4	0,7	1,9
TASCOM (hors déduction dotation part salaires)	0,6			0,6
DMTO		0,7		0,7
Frais de gestion	2,4			2,4
TSCA		4,7		4,7
TVA (yc fonds de sauvegarde)	14,3	26,1	7,8	48,1
Compensations d'exonérations ajustées (hors industriels)	0,7			0,7
Compensation établissements industriels	4,3			4,3
DCRTP	1,1	1,2	0,5	2,8
DTCE		0,4	0,02	0,4
Dotations FDPTP	0,3			0,3
Restitution FT	0,4			0,4
Dotation part salaires	5,0	1,4	0,8	7,2
Abondement du coefficient correcteur	0,8			0,8
<b>Ajustement des concours d'Etat 2025+2026**</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-2,2</b>
Baisse dotation part salaires	-0,4	-0,01	0,01	-0,4
baisse DCRTP, FDPTP, DTCE, étab. Industriels	-1,6	-0,1	-0,4	-2,0
Abondement du fonds de sauvegarde		0,2		0,2

\*\* A déduire/ ajouter aux produits 2024 des collectivités

Source : Cabinet Michel Klopfer

## Précisions

N.B. 1 : pour raisonner à périmètre constant, le produit de TVA des départements remplaçant la CVAE intègre la compensation de la part de CVAE transférée aux régions en 2017, déduite parallèlement des produits régionaux.

N.B. 2 : les produits de TP, TH, TFB et TFNB projetés sans suppression sont répartis entre échelons de collectivités au prorata des produits perçus en 2010, et en prenant en compte l'ex-part régionale de TH (supprimée dès 2000).

Source : Cabinet Michel Klopfer

Ce rapport de la mission d'information propose d'éclairer les enjeux de cette compensation, d'en mesurer les écarts et formule des recommandations pour remédier aux pertes de recettes subies durablement par les collectivités.

## B. Un système de compensation devenu inéquitable et opaque

### 1. Des mécanismes de compensation figés et défavorables aux collectivités

Les allocations compensatrices, censées neutraliser les pertes de recettes locales, sont généralement conçues pour compenser à l'euro près les collectivités lors de l'entrée en vigueur de la mesure fiscale. Les années suivantes, cette compensation n'évolue pas comme l'aurait fait, à taux constant, l'imposition locale du fait de la revalorisation annuelle des bases.

Pire, ces compensations, initialement conçues comme des contreparties directes, ont été, pour certaines, intégrées dans des enveloppes globales comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou soumises à des coefficients de minoration et ainsi transformée en variables d'ajustement budgétaire.

Cette minoration fait peser une double peine sur les collectivités. La première parce que l'engagement de compensation pris par l'État ne correspond pas au montant des produits effectivement supprimés lors de l'application de la mesure. La seconde par l'application de mesures d'ajustements qui ont pour effet de réduire encore le montant de la compensation. Ainsi pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, seulement 2,4 milliards d'euros ont été versés aux collectivités, en 2024, alors que le montant exonéré s'élevait à 4,5 milliards.

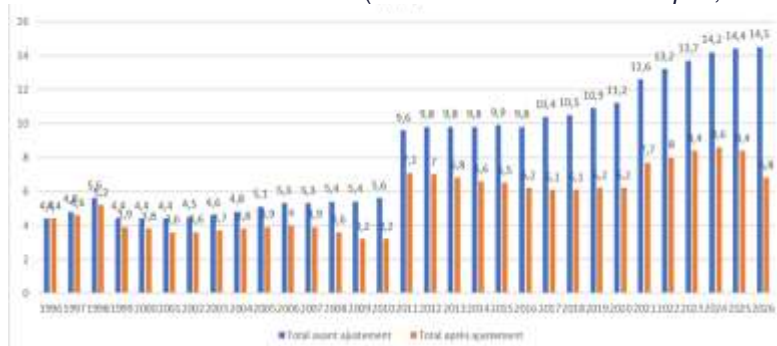
Graphique 1 - ajustement cumulé par taxe

Source : Cabinet Michel Klopfer, 2025



Graphique 2 - Comparaison avant et après ajustement des allocations versées aux collectivités

(Source : Cabinet Michel Klopfer, 2025)



collectivités le coût des mesures de suppression ou d'exonération de fiscalité locale alors même qu'elles n'en sont pas à l'initiative.

Ces ajustements entraînent un éloignement de la logique initiale de la compensation, qui avait pour principale finalité de ne pas faire peser sur les collectivités territoriales le coût des mesures de fiscalité locale décidées au niveau national. Or, avec ces ajustements, les allocations compensatrices deviennent de simples leviers budgétaires à la disposition de l'État. L'utilisation de ce mécanisme tend, *in fine*, à faire supporter aux

## 2. Une perte de maîtrise locale et une dépendance accrue à l'État

Les réformes récentes ont marqué un changement dans le mécanisme de compensation des suppressions et exonérations. Pendant longtemps, les trois principaux vecteurs juridiques utilisés par l'État pour compenser le coût de ces mesures aux collectivités étaient les transferts de fiscalité locale entre catégories de collectivités, les allocations compensatrices et la création d'une nouvelle fiscalité locale. La suppression de la taxe professionnelle illustre cette méthode. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a privilégié un nouveau mode de compensation : le transfert d'une fraction d'un impôt national, (TVA) qui s'est accompagné d'un transfert de fiscalité locale des départements vers les communes.

Ces réformes ont donc privé les collectivités de plusieurs leviers fiscaux traditionnels (TP, taxe d'habitation, CVAE, etc.) pour les remplacer par des recettes nationales sur lesquelles les collectivités n'ont aucune marge de manœuvre. Si cette solution a pu être favorable à court terme (grâce à la dynamique exceptionnelle de la TVA en 2021 et 2022), elle a aussi renforcé la dépendance des collectivités aux arbitrages de l'État.

Les années suivantes ont illustré la fragilité de cette compensation dans la durée. En 2025 l'État a gelé au montant de 2024 la TVA reversée aux trois catégories de collectivités concernées.

Le texte initial du PLF 2026 prévoyait qu'à compter de 2026, si le taux d'évolution des fractions de TVA versées aux collectivités territoriales était positif, ce taux serait diminué du taux de l'inflation et les montants correspondant écartés au profit du budget de l'État. Cette mesure n'a finalement pas été adoptée mais elle illustre les tentatives de l'État de contenir l'évolution des compensations.

Cette situation met en exergue une fragilité nouvelle. Lorsqu'une recette de fiscalité locale est remplacée par une fraction d'impôt national, la collectivité peut bénéficier d'une ressource dynamique pour un temps, mais elle devient plus exposée aux décisions budgétaires de l'État. La compensation cesse alors d'être seulement un mécanisme de réparation, elle devient un vecteur de dépendance financière.

Les collectivités sont aussi confrontées à un manque de visibilité. Elles doivent attendre le vote de la loi de finances pour connaître la minoration qui sera appliquée aux variables d'ajustement et donc, le montant qui leur sera versé au titre de cette allocation. La fraction de TVA transférée pose le même problème de visibilité, le produit qui leur sera versé dépend à la fois de la dynamique nationale de TVA mais aussi des arbitrages effectués chaque année en loi de finances.

## 3. Un manque de lisibilité et de transparence

### **Le système actuel de compensation est opaque et complexe**

- Les règles de calcul sont dispersées (lois de finances, code général des impôts, décrets, etc.) ;
- Les collectivités ne disposent pas de documents de suivi consolidés pour évaluer l'impact réel des réformes ;
- Les compensations, initialement liées à une perte fiscale précise, sont diluées dans des enveloppes globales, rendant leur traçabilité impossible.

En 2025, la majoration du taux d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les terres agricoles (passant de 20 % à 30 %) n'a pas été compensée, malgré les engagements initiaux. Résultat, des maires ruraux ont découvert une baisse brutale de leurs recettes, sans explication claire. Le ministre de l'Économie a finalement reconnu une « *erreur ne correspondant pas à la volonté du Gouvernement* ». Cet exemple récent démontre que le système des compensations est aujourd'hui illisible. Si la loi de finances pour 2026 a finalement ajusté la compensation versée au titre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties, les collectivités ont subi une perte de recettes pour l'exercice 2025.

La taxe sur le foncier non bâti est un exemple parfait qui illustre le décalage qui peut exister entre une approche globale, centralisée des finances locales et la réalité des territoires. Au regard des enjeux budgétaires du pays, le produit de cette taxe peut paraître modeste (1,4 milliard d'euros en 2024, contre 44,5 milliards pour le foncier bâti par exemple) mais la réalité est tout autre sur le terrain. En effet, les communes rurales comptent souvent peu d'habitants et une importante superficie, les rendant donc particulièrement dépendantes des recettes assises sur le foncier non bâti.

## **II. DES MESURES INDISPENSABLES POUR LIMITER LES PERTES DE RECETTES SUBIES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Face à ce constat, l'urgence est de sanctuariser les mécanismes et les montants des compensations actuelles et de mettre en œuvre des dispositifs clairs et fiables pour l'avenir. La mission d'information a ainsi identifié cinq mesures à mettre en place dès 2027.

### **A. Sanctuariser les compensations existantes, afin qu'elles ne soient plus, dans les années à venir, des variables d'ajustement budgétaire**

Sanctuariser les compensations existantes permettrait de mettre fin aux diminutions successives votées en lois de finances mais n'engendre pas un blocage de toute réforme ou de toute évolution de la fiscalité locale dans l'avenir.

Elle s'intègre plutôt dans un nouveau mode de fonctionnement dans lequel chaque nouvelle réforme de la fiscalité locale serait accompagnée d'une présentation claire et objective des modalités de compensation telles que :

- les modalités de calcul ;
- les années de référence retenues ;
- les règles d'indexation ;
- les effets attendus sur les recettes des collectivités.

La confiance ne peut plus seulement reposer sur l'engagement de l'État à compenser « à l'euro près » sans accorder aux collectivités et au Parlement des outils de contrôle. Il est donc impératif de donner aux différents acteurs les moyens de vérifier eux-mêmes si l'engagement a bien été respecté.

La mission propose donc de créer un principe de sanctuarisation pour les compensations déjà existantes afin de donner plus de visibilité aux collectivités territoriales.

**B. Modifier les règles de compensation afin que toute mesure future de suppression, d'exonération, d'abattement, de dégrèvement ou de réduction de fiscalité locale décidée au niveau national fasse l'objet d'une compensation intégrale, pérenne et dynamique au bénéfice des collectivités territoriales concernées et sans aucune perte de ressources**

Cette proposition constitue le prolongement de la première recommandation qui s'applique uniquement aux compensations existantes. Ainsi, afin de rétablir une pleine confiance entre l'État et les collectivités, les rapporteurs proposent de modifier les règles de compensation des futures réformes de la fiscalité locale.

Il s'agit ici de rompre avec la logique générale actuellement suivie. Les rapporteurs estiment nécessaire d'aller plus loin en créant des règles de compensation qui garantissent aux collectivités des recettes intégrales, dynamiques et pérennes pour toutes nouvelles mesures de fiscalité locale.

**C. À compter de 2027, évaluer tous les 3 ans, la compensation des nouvelles mesures d'exonérations, suppressions et dégrèvements de fiscalité locale.**

Les relations financières entre l'État et les collectivités doivent être fondées sur des données partagées, stables, vérifiables, régulières et discutées. Le débat autour de la compensation ne peut plus rester enfermé dans une « bataille des chiffres » mais doit être organisé méthodiquement autour d'une procédure collective d'évaluation.

Une clause triennale d'évaluation des compensations de fiscalité locales versées par l'État aux collectivités permettrait de mesurer de manière systématique, tous les trois ans, l'écart entre le montant effectivement versé aux collectivités et le produit qu'elles auraient perçu en l'absence de toute réforme. Cette clause triennale donnerait des informations fiables et régulières, permettant d'objectiver le débat et de donner un outil de contrôle précieux afin de savoir si l'État tient ses engagements.

Afin d'assurer l'objectivité totale des chiffres qui seraient communiqués dans le cadre de cette évaluation, la mission d'information propose de confier ce travail triennal à un tiers de confiance.

**D. Prévoir, dès la loi de finances suivant cette évaluation triennale, et si nécessaire, la compensation intégrale de toute perte constatée pour les collectivités territoriales au cours des trois dernières années.**

Si l'évaluation triennale fait apparaître une perte nette de recettes pour une ou plusieurs catégories de collectivités, les rapporteurs proposent qu'une correction soit automatiquement proposée dans le projet de loi de finances suivant.

Cette correction prendrait deux formes :

1/ le versement d'un complément de compensation ;

2/ une modification du dispositif de compensation, selon des modalités à déterminer :

- rebasage de la compensation ;
- indexation sur un indicateur représentatif de la dynamique de la recette supprimée ;
- sortie de la compensation du périmètre des variables d'ajustement ;
- attribution d'une ressource fiscale de substitution.

### **E. Diffuser l'état des lieux triennal de la compensation des exonérations, suppressions et dégrèvements de fiscalité locale au Parlement et aux associations d'élus locaux**

Afin d'assurer la transparence et le suivi de ces travaux, cet état des lieux triennal devrait être transmis au Parlement et aux associations d'élus locaux. Cette diffusion de l'information doit permettre de rétablir la confiance et le dialogue entre les différentes parties.

## POUR EN SAVOIR PLUS

Contrôle en clair



**Bernard DELCROS**  
Président et rapporteur  
Cantal  
Union Centriste



**Nadine BELLUROT**  
Rapporteuse  
Indre  
Les Républicains



**Thierry COZIC**  
Rapporteur  
Sarthe  
Socialiste, Écologiste et  
Républicain



delegation-collectivites-  
territoriales@senat.fr



01.42.34.20.51



www.senat.fr



