

Les droits de mutation à titre onéreux des départements en 2023

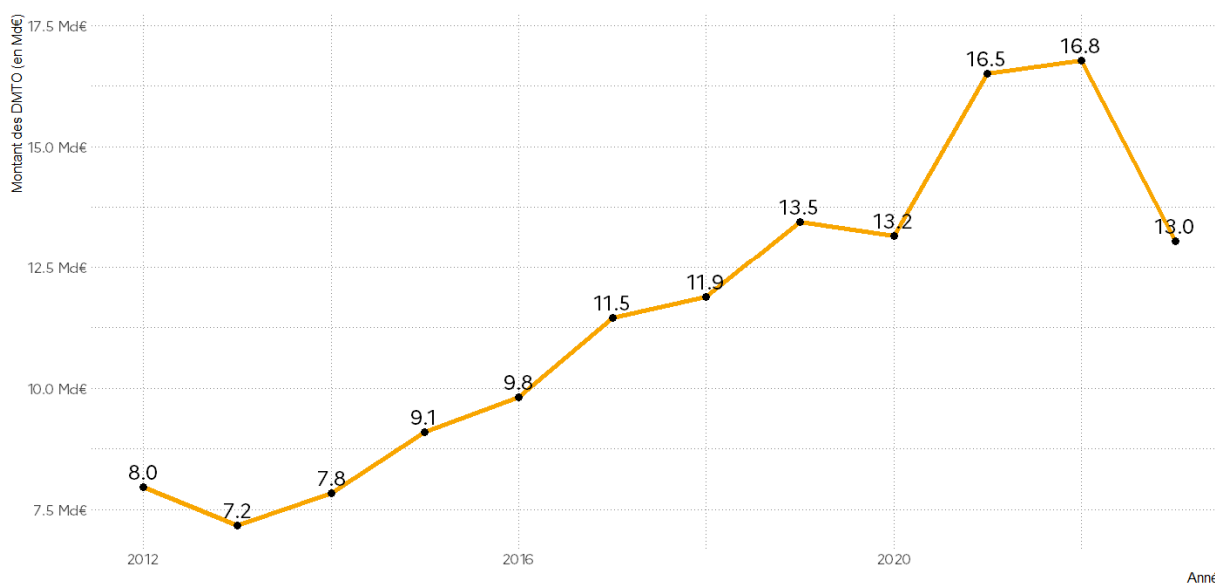
En 2023, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements s'élèvent à 13,0 milliards d'euros (Md€), soit 15,8 % de leurs recettes de fonctionnement. Ils ont diminué de 3,7 Md€ par rapport à 2022 (-22,2 %) pour revenir au niveau observé entre 2019 et 2020. Les recettes issues des DMTO sont inégalement réparties entre les départements. Les départements des littoraux atlantique et méditerranéen, ceux des Alpes et de l'ouest francilien perçoivent des DMTO par habitant de plus de 211 €, soit près du double des départements plus ruraux du centre de la France. En 2023, les difficultés du marché de l'immobilier ont fragilisé la situation financière des départements pour lesquels les recettes des DMTO sont importantes. Leurs recettes de fonctionnement ont baissé par rapport à 2022 entraînant un recul des investissements et une augmentation de la dette dans un contexte de hausse des dépenses sociales.

Sur une période plus longue, les DMTO restent en 2023 plus élevés qu'en 2012, mais les départements ayant connu les plus fortes progressions depuis 2012 ne sont pas nécessairement ceux ayant enregistré les plus fortes baisses en 2023. Si les disparités entre départements se sont globalement accrues entre 2012 et 2019, elles ont tendance à se réduire depuis lors.

En 2023, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements s'élèvent à 13,0 milliards d'euros (Md€), en recul d'environ -3,7 Md€ sur les niveaux atteints en 2021 et 2022. Ces droits de mutation sont des taxes prélevées sur tous les transferts de propriété de biens immobiliers ou fonciers. Composés de deux taxes (Taxe Départementale sur la Publicité Foncière & Taxe Communale sur les Droits d'Enregistrement), et perçus par différentes collectivités territoriales

(cf. encadré 1), les DMTO touchent les biens anciens, les biens neufs, les terrains à bâtir, l'usufruit et la nue-propriété d'un immeuble. Les taux de cette taxe varient selon les départements, oscillant entre 3,8 % et 4,5 % du montant des transactions. Depuis 2016, la loi fixe un taux plafond à 4,5 % contre 3,8 % auparavant. En 2023, tous les départements ont adopté ce taux maximal de 4,5 %, à l'exception de l'Indre, du Morbihan et de Mayotte où le taux est resté à 3,8 %.

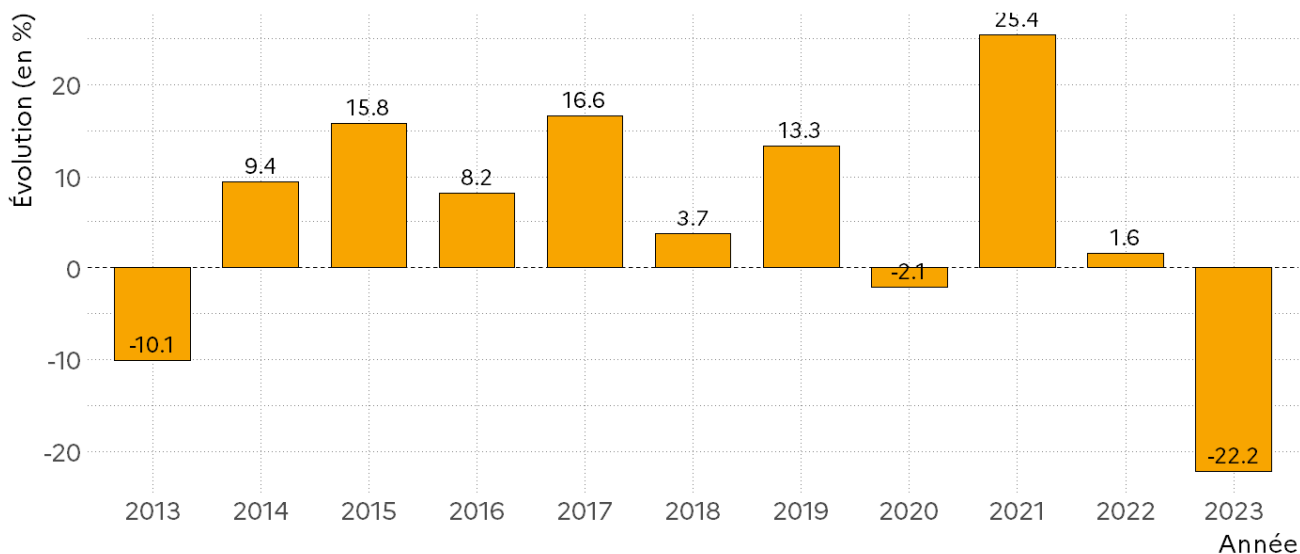
Graphique 1. Évolution des recettes de DMTO des départements entre 2012 et 2023



Source : DGCL. Données DGFiP. Budgets principaux, champ courant

Graphique 2. Évolution des recettes de DMTO des départements entre 2012 et 2023

(en % par rapport à l'année précédente)



Source : DGCL. Données DGFiP. Budgets principaux, champ constant tenant compte des modifications institutionnelles

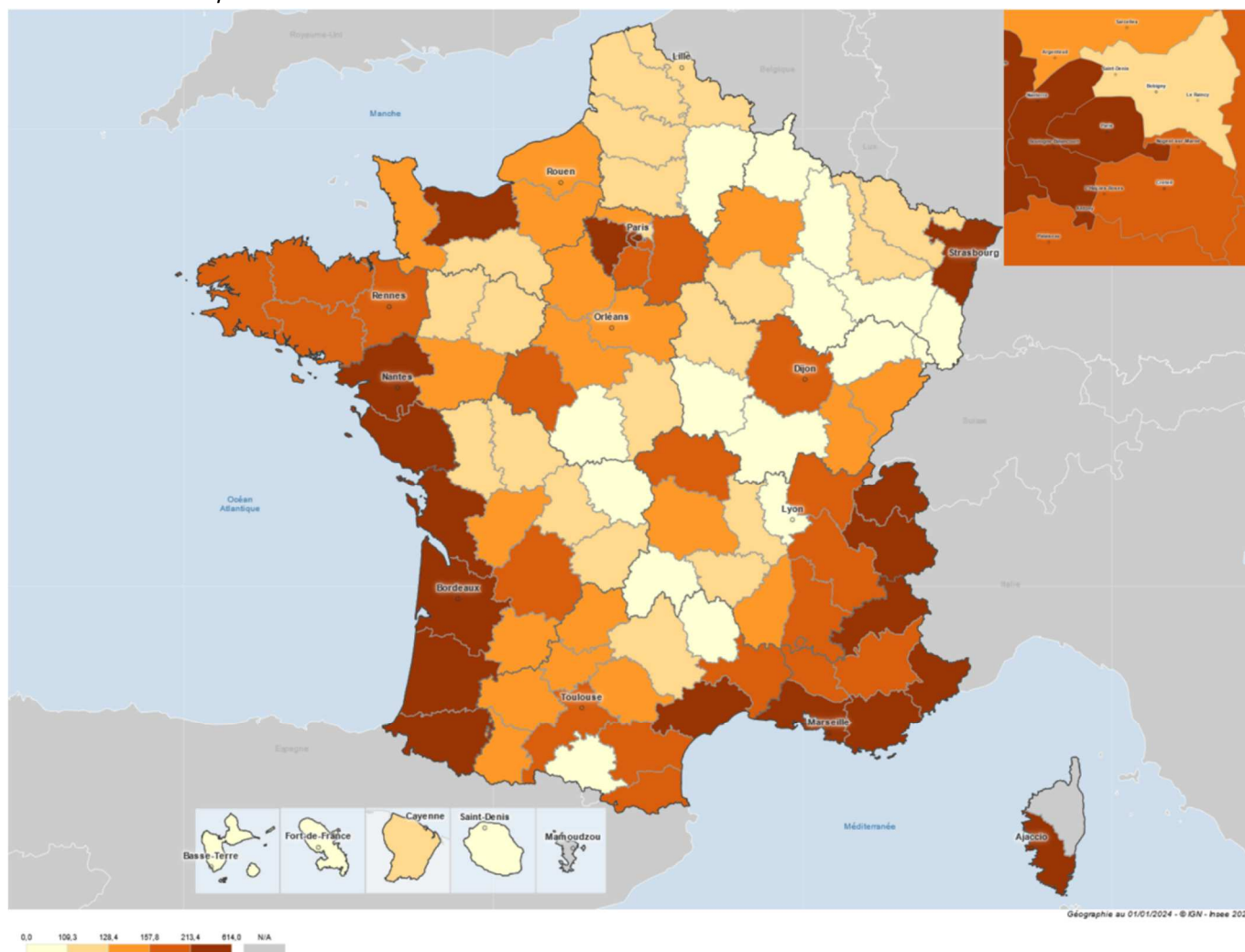
Une source majeure de recettes pour les départements.

Les DMTO ont acquis une place croissante dans les finances départementales au cours de la dernière décennie. Entre 2012 et 2014, ils représentaient entre 7 et 8 Md€, soit environ 11,6 % des recettes de fonctionnement des départements. Leur part a nettement progressé pour atteindre 15,8 % en 2023, après des pics à 20,6 % en 2021 et 20,2 % en 2022, années au cours desquelles les DMTO ont généré plus de 16,5 Md€ de recettes fiscales annuelles. En 2023, leur contribution revient à des niveaux proches de ceux observés entre 2019 et 2020, où ils constituaient environ 17,5 % des recettes de fonctionnement, pour un total de 12,9 Md€. Cette

hausse observée jusqu'en 2022 s'explique par plusieurs facteurs dont la hausse du taux maximal de cette taxe, l'augmentation des prix de l'immobilier et du nombre de transactions. Toutefois, à partir de mi-2022, l'accélération de l'inflation a provoqué une hausse des taux d'intérêts et celle des coûts de construction et de rénovation de logements, engendrant une baisse significative du nombre de transactions immobilières et des prix au m², réduisant ainsi les recettes issues des DMTO pour les départements (*cf. encadré 3*).

L'analyse des finances départementales met en évidence un effet ciseau créé par le caractère fortement pro-cyclique des recettes de DMTO et celui plutôt contra-cyclique des dépenses sociales (RSA, APA & PCH).

Carte 1. Les recettes de DMTO par habitant dans les départements en 2023
En €/hab



Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion 2023 — budgets principaux

Des recettes inégalement réparties entre les départements

Les départements qui bénéficient des plus fortes recettes de DMTO se trouvent principalement en Île-de-France et dans le sud de la France. En tête, figure la ville de Paris (cf. encadré 2) avec 1 039 millions d'euros, suivie des Alpes-Maritimes (549,6 M€), des Hauts-de-Seine (504,8 M€), des Bouches-du-Rhône (478,6 M€) et du Var (450,8 M€). À l'opposé, les départements aux recettes les plus faibles sont situés dans des territoires ruraux et peu peuplés. Mayotte enregistre les recettes de DMTO les plus basses avec 1,8 M€, suivie de la Lozère (7,9 M€), de la Creuse (11,5 M€), du Territoire de Belfort (14,7 M€) et du Cantal (15 M€).

La taille de la population constitue évidemment l'élément explicatif majeur. Toutefois, même rapportée à la population, cette ressource diffère selon les territoires. La ville de Paris, les départements littoraux de l'océan Atlantique, de la

Méditerranée — notamment la Côte d'Azur — ou ceux qui sont dotés de stations balnéaires comme le Calvados, les départements alpins et la collectivité européenne d'Alsace reçoivent des DMTO supérieurs à 211 € par habitant. À l'inverse, les départements du centre de la France (Creuse avec 96 €, Indre 82€, Cher 110€, Nièvre 105€, Cantal 100€) ou du Nord-Est (Aisne 87€ , Ardennes 90€, Meuse 82€, Haute-Marne 90 €) perçoivent des montants par habitant deux fois moindres.

Le montant des DMTO perçus par les départements découle du nombre de transactions immobilières et de leurs prix. Dans la première série de départements cités précédemment, l'augmentation de la population entraîne des tensions sur le marché du logement. En effet, la croissance démographique, parmi les plus élevées de France métropolitaine, dépasse + 1 % par an en Loire-Atlantique, Gironde, Hérault, et est supérieure à +0,5% dans les Landes, Charente-Maritime ou en Vendée. Elle est soutenue par des

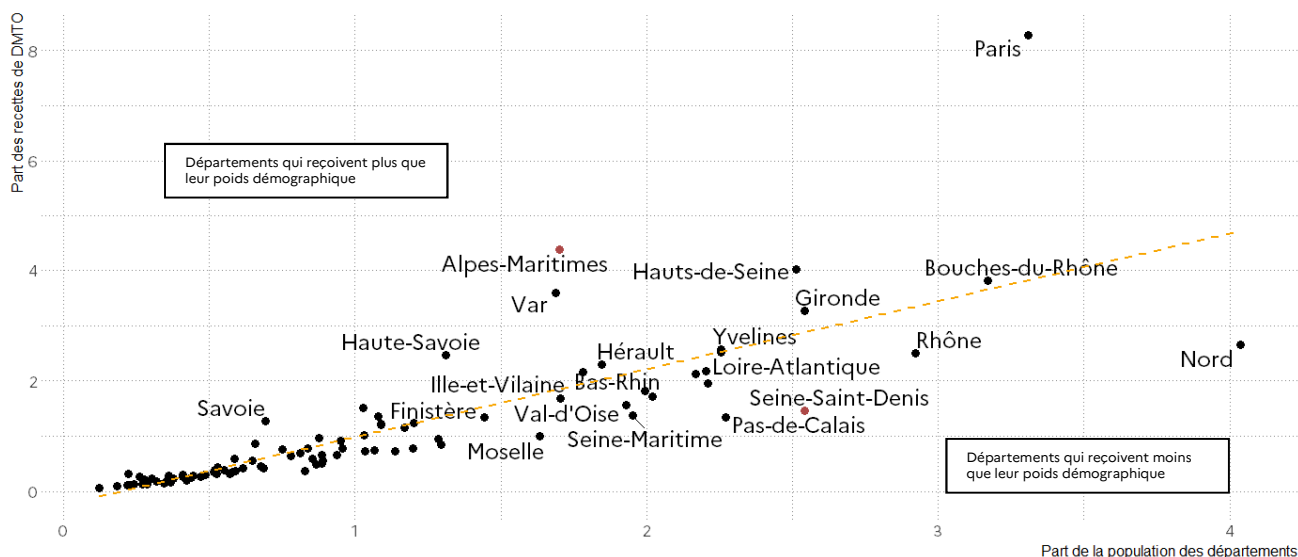
soldes migratoires élevés, avec l'installation de retraités sur les côtes littorales ou de jeunes ménages dans les métropoles. Cela entraîne un nombre de transactions immobilières important, un taux de construction neuve élevé et une tension sur les prix qui n'existent pas dans les départements en repli démographique, où la baisse de population dépasse souvent -0,5 % par an. Même si le produit des DMTO sur les logements neufs est plus faible que sur les logements anciens du fait d'un taux limité à 0,75 %, le dynamisme de la construction neuve influe sur les recettes de DMTO. Le nombre de logements neufs commencés s'élève à 6,9 par an pour 1 000 habitants en Charente-Maritime, contre 0,6 en Haute-Marne, soit un rapport de 10 à 1. De même, le nombre de ventes immobilières taxées au taux de droit commun se monte à respectivement 388 et 69 pour 1 000 habitants en 2023 dans ces deux départements. Indicateur de tension sur le marché du logement, et donc sur les prix, le taux de logements vacants est de 6,9 % en Charente-Maritime contre 11,7 % en Haute-Marne selon le recensement de la population de 2021. Le développement des résidences secondaires se rajoute bien souvent à la croissance de la population. Entre 2010 et 2021, le nombre de résidence secondaire a augmenté de + 12 % en

Charente-Maritime (à près de 100 000 soit 22 % des logements) contre une stabilité en Haute-Marne (7 600 soit 8 % des logements), toujours en gardant ces deux départements comme exemple. Le revenu disponible par unité de consommation¹ des habitants constitue aussi un élément explicatif (22 810 € par an en 2021 par unité de consommation en Charente-Maritime contre 21 350 € en Haute-Marne). Ce facteur est notable dans les Alpes où la médiane du revenu disponible par unité de consommation atteint 28 120 € en 2021 en Haute-Savoie (contre 23 080 € pour le niveau national). Cet élément est d'autant plus important que le revenu des ménages qui s'installent dans un territoire (retraités déménageant et jeunes ménages souvent diplômés du supérieur), est en général supérieur à celui des habitants de ce même territoire.

Tous ces facteurs concourent à expliquer les écarts significatifs de recettes de DMTO par habitant entre les départements. Les Alpes-Maritimes illustrent ce phénomène : avec 1,7 % de la population étudiée, ils concentrent 4,4 % des recettes de DMTO nationales, tandis que la Seine-Saint-Denis présente un profil inverse, avec 2,5 % de la population pour 1,5 % des recettes de DMTO.

Graphique 3. Relation entre la part des recettes de DMTO et part de la population pour chaque département

(en %)



Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion 2023 — budgets principaux. Champ : France métropolitaine hors Corse.

¹ Le revenu disponible par unité de consommation (UC) est le revenu disponible par "équivalent adulte". Il est calculé en

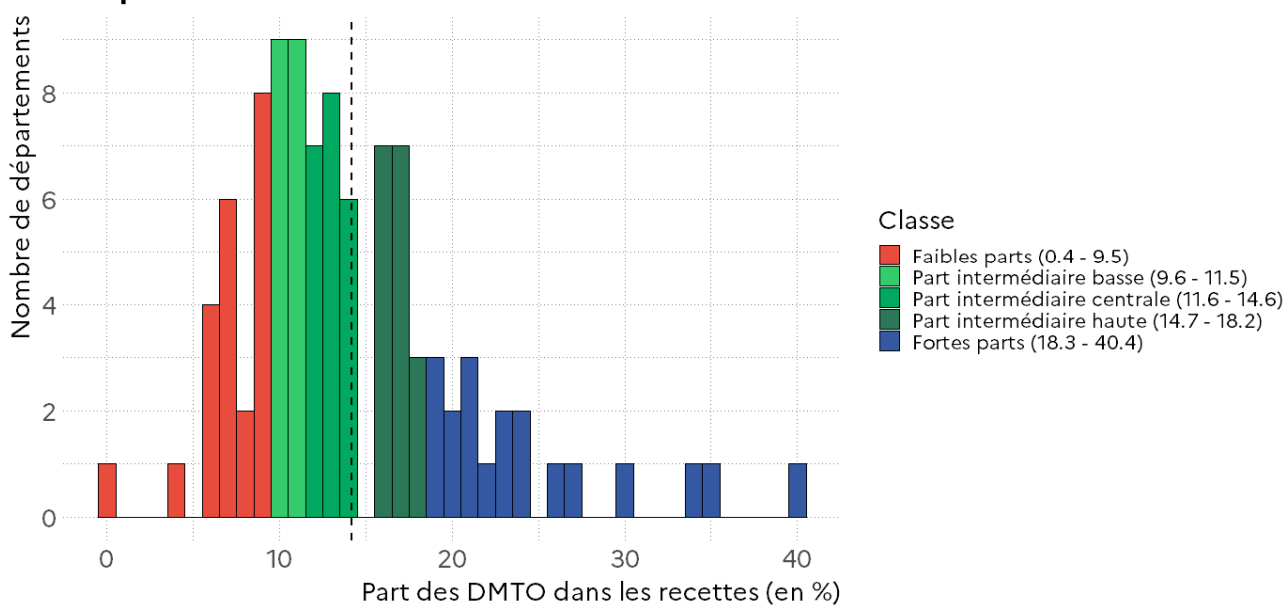
rapportant le revenu disponible du ménage au nombre d'unités de consommation qui le composent.

Des départements plus ou moins exposés aux variations des recettes de DMTO entre 2022 et 2023

Ces disparités se reflètent également dans la part des DMTO parmi les recettes de fonctionnement des départements, cette part traduisant leur degré d'exposition aux fluctuations de ces recettes.

Alors que la moyenne nationale est de 15,8 %, les Alpes-Maritimes (40,4 %), le Var (35,5 %) et la Haute-Savoie (34,5 %) enregistrent les parts les plus élevées. À l'opposé, Mayotte (0,4 %), la Guadeloupe (4,1 %) et le Cantal (5,7 %) affichent les proportions les plus faibles. La majorité des départements se situent, quant à eux, entre 10 % et 20 % de leurs recettes totales, au niveau de la moyenne nationale.

Graphique 4. Distribution de la part des DMTO dans les recettes des départements en 2023



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion 2023 — budgets principaux

Répartition des départements suivant la part des DMTO dans leurs recettes de fonctionnement

En €/hab

	Classe des départements avec les plus faibles parts	Trois classes de départements avec des parts intermédiaires			Classe des départements avec les plus fortes parts	
Nombre de départements	22	18	21	17	19	
Part des DMTO dans les RF	2023	7,2%	10,6%	13,0%	16,9%	25,1%
	2022	9,0%	13,7%	16,4%	22,1%	31,2%
Taille moyenne	286 707	626 061	649 758	954 462	999 010	
Dépenses de fonctionnement	1174	1070	996	1242	951	
Recettes de fonctionnement	1331	1172	1115	1379	1060	
DMTO	96	124	145	233	266	
Épargne brute	157	102	119	137	109	
Dépenses d'investissement *	223	181	193	262	224	
Dette	536	530	521	991	450	
Evolution 2023/2022						
Dépenses de fonctionnement	6,1%	7,1%	7,6%	4,1%	6,5%	
Recettes de fonctionnement	2,7%	0,2%	-0,2%	0,7%	-4,0%	
DMTO	-18,4%	-22,2%	-20,5%	-23,0%	-22,8%	
Épargne brute	-17,2%	-40,0%	-37,6%	-22,6%	-48,4%	
Dépenses d'investissement	5,4%	7,7%	4,2%	6,7%	-3,6%	
Dette	-2,3%	-1,7%	-3,3%	3,1%	2,7%	

* Hors remboursement

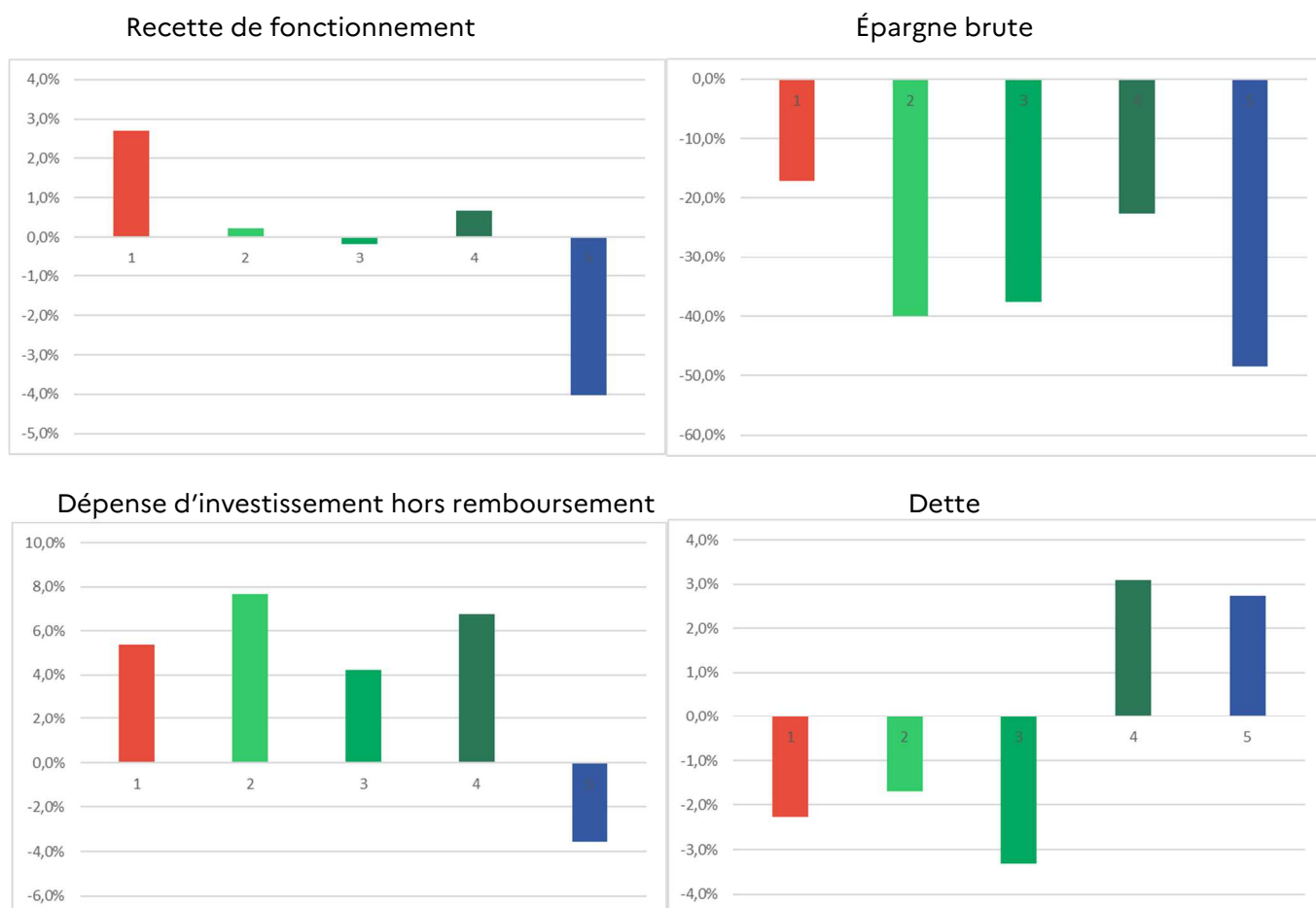
Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion 2023 — budgets principaux

Les 19 départements ayant la plus forte part de DMTO dans leurs recettes de fonctionnement (en bleu dans le tableau) sont en général plus peuplés (près de 1 million d'habitants en moyenne) et ont globalement plus d'un quart de leurs recettes de fonctionnement provenant des DMTO en 2023. C'était presque un tiers en 2022. Ceux ayant la part la plus faible (en rouge dans le tableau) sont moins peuplés (287 000 habitants en moyenne), et n'ont que 7,2 % de leurs recettes de fonctionnement provenant des DMTO en 2023, pourcentage qui n'a que peu baissé après les 9,0 % atteints en 2022.

Le montant des dépenses d'investissement des départements ayant la plus forte part de DMTO dans les recettes de fonctionnement est plus élevé que celui des deux premières classes intermédiaires (224 euros par habitant contre environ 190), ce qui n'est pas le cas pour les dépenses de fonctionnement. En revanche, une baisse des DMTO a un impact plus fort sur leur situation financière. En 2023, les DMTO reculent de près de

-22,2 % pour toutes les classes de département hormis celle dont la part est la plus faible où la baisse est de -18,4 %. Ce recul entraîne une baisse des recettes de fonctionnement de -4 % dans les 19 départements où la part des DMTO est la plus forte, alors que les départements où cette part est la plus faible enregistrent une progression des recettes de fonctionnement de +2,7 %. Couplée à une augmentation vive des dépenses de fonctionnement (de niveau équivalent pour tous les profils de départements), l'épargne brute recule de moitié dans les 19 départements où la part des DMTO est la plus forte, contre seulement -17,2 % dans ceux où elle est faible. En conséquence, les dépenses d'investissement hors remboursement de la dette ont reculé (-3,6 %) et la dette a progressé (+2,7 %) dans les départements où la part des DMTO est la plus forte, à l'inverse des autres départements qui ont pu garder des dépenses d'investissement en hausse, parfois forte, tout en faisant diminuer leur endettement.

Graphique 5 – Évolution 2023/2022 des comptes de gestions des cinq classes de départements



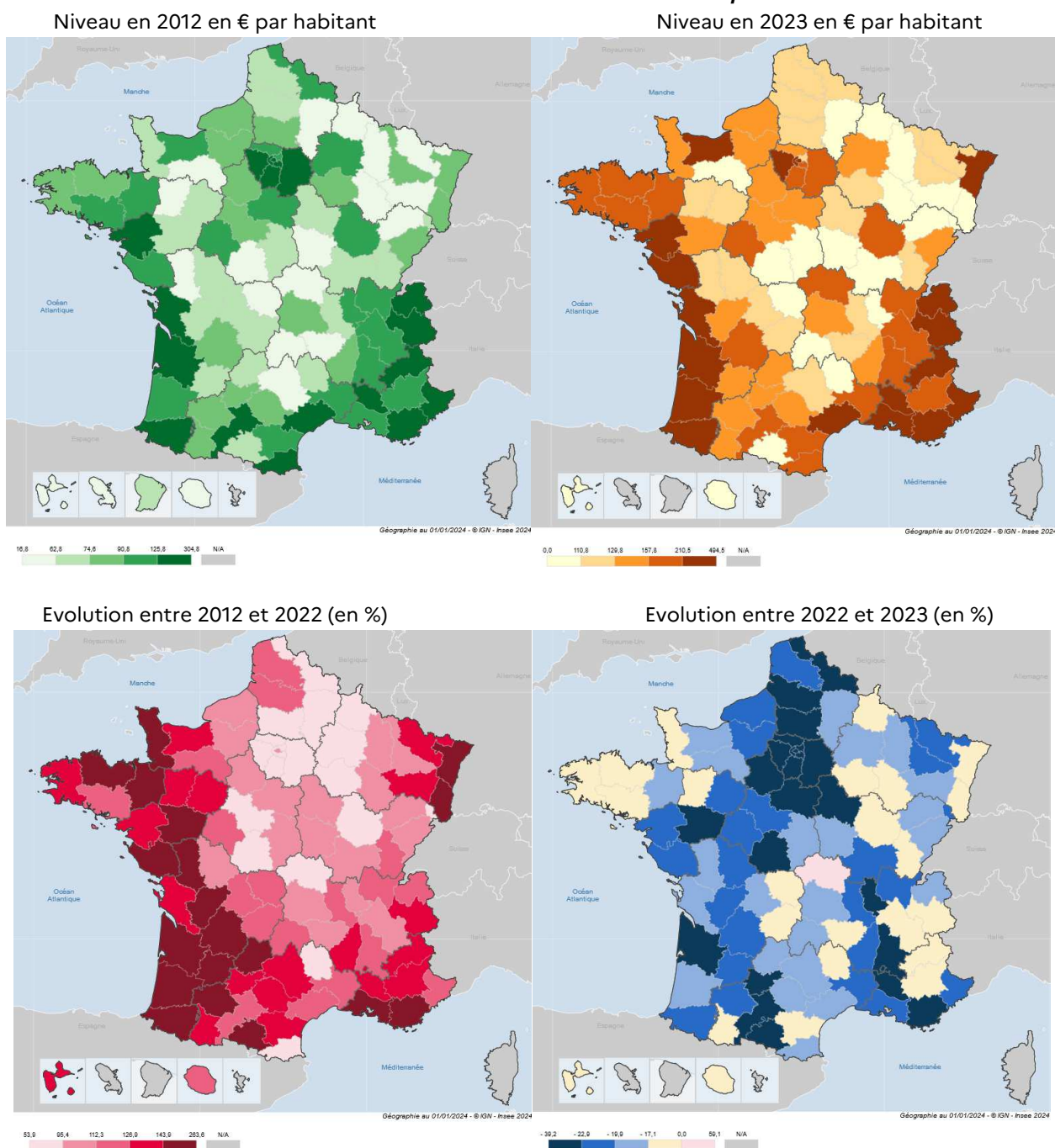
Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion — budgets principaux

Des DMTO qui progressent dans les départements littoraux depuis 2012 mais baissent dans les départements les plus urbains en 2023

Ces dynamiques récentes peuvent être mises en regard des évolutions de plus long terme. Entre 2012 et 2022, les départements dont les DMTO ont le plus progressé (souvent de plus de + 140 %), sont ceux de l'ouest de la France, des littoraux atlantique et méditerranéen notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et dans l'est de la France (Alsace, Jura, Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence...). Avec

Paris, ils formaient déjà en partie les départements qui avaient en 2012 les recettes de DMTO par habitant les plus élevées. La Bretagne, les départements de l'ouest non littoraux (Deux-Sèvres, Charente, Dordogne) avaient de plus faibles DMTO par habitant en 2012, mais ont eux aussi connu une nette progression sur la période. À l'inverse, les départements d'un grand quart nord-est (à l'exception des anciennes régions Alsace et Lorraine) présentent une progression, mais moins marquée. Par exemple, les DMTO de l'Aisne progressent de + 88 % quand ceux du Cher augmentent de + 97 % entre 2012 et 2022.

Carte 2. DMTO montant et évolution 2012/2023



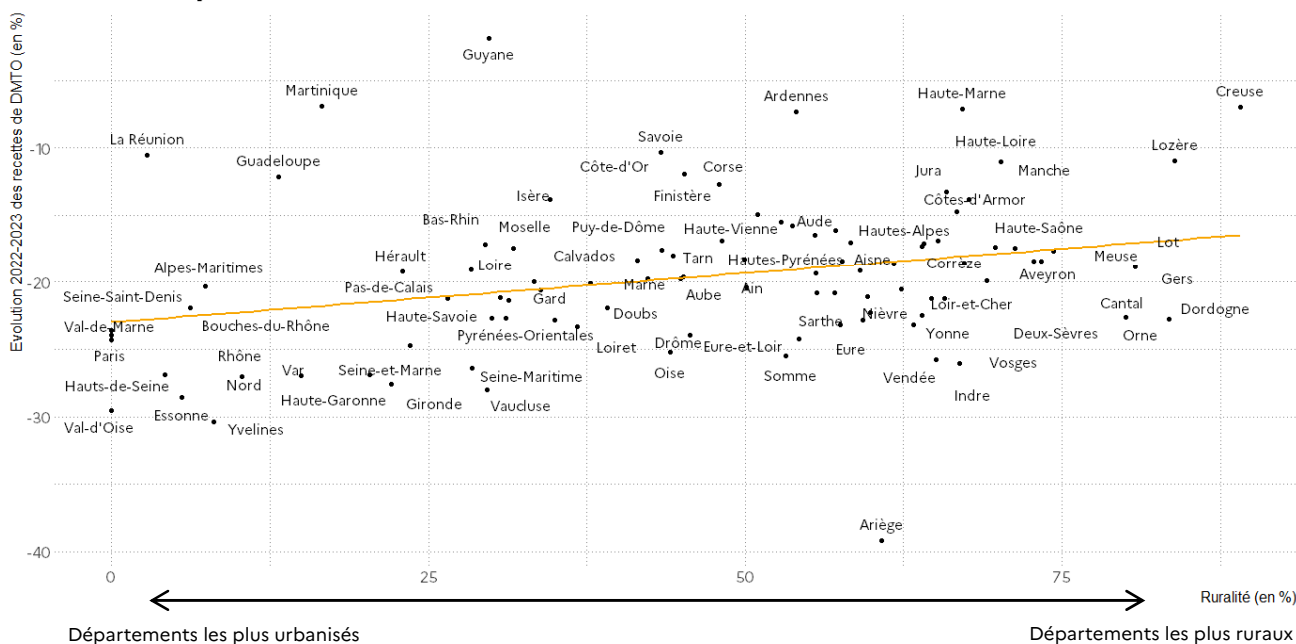
Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion — budgets principaux

Le retournement de la conjoncture immobilière en 2022 a frappé tous les départements, mais pas de manière uniforme. **Les départements dont les DMTO ont le plus baissé entre 2022 et 2023 ne sont pas forcément les mêmes que ceux dont les DMTO avaient beaucoup progressé sur la décennie précédente.** Les départements qui enregistrent les plus fortes baisses sont souvent les plus urbains, en particulier ceux d'Île-de-France, les départements du Rhône (cf. encadré 1), du Nord, de la Gironde, de Haute-Garonne qui perdent entre 25 et 30 % de leurs DMTO. Certains de ces départements avaient même déjà connu une inflexion voire une baisse après la crise sanitaire comme c'est le cas de l'ouest francilien. A contrario, d'autres départements dont les DMTO avaient connu une évolution très favorable entre 2012 et 2022 (en Bretagne et en Alsace) ont subi un recul plus modéré (- 17 %) en 2023. Des départements ruraux (Corrèze, Creuse, Haute-Marne) ont subi une baisse limitée à - 7 %.

En examinant les données à l'échelle communale, on note une hausse des DMTO payés dans les villes de moins de 3 500 habitants et une baisse marquée dans celles de plus de 5 000 habitants.

Ainsi, ces disparités d'évolution de recettes de DMTO, de court ou moyen terme, ont quelque peu bouleversé la hiérarchie des départements les plus bénéficiaires. En effet, après une décennie de progression moins favorable et une crise qui les a davantage impactés, les départements d'Île-de-France ne sont plus ceux bénéficiant des niveaux de DMTO les plus élevés. L'Essonne, qui occupait le 19^e rang des recettes de DMTO par habitant en 2012, se place au 35^e rang en 2023. La Seine-Saint-Denis passe de la 33^e place à la 78^e sur la même période. Il en est de même pour la Seine-et-Marne (de la 10^e à la 31^e place) ou le Val-de-Marne (de la 11^e à la 27^e place). Les Hauts-de-Seine gardent toutefois une position très favorable (5^e).

Graphique 6. Une baisse des DMTO entre 2022 et 2023 plus marquée dans les départements urbains



Source : DGCL. Données : DGFiP, comptes de gestion — budgets principaux. Champ hors Allier (évolution positive)

Le **taux de ruralité** fait référence à la proportion de la population vivant dans des communes classées comme rurales. Selon l'INSEE, sont considérées comme rurales les communes peu denses ou très peu denses selon la nouvelle grille communale de densité.

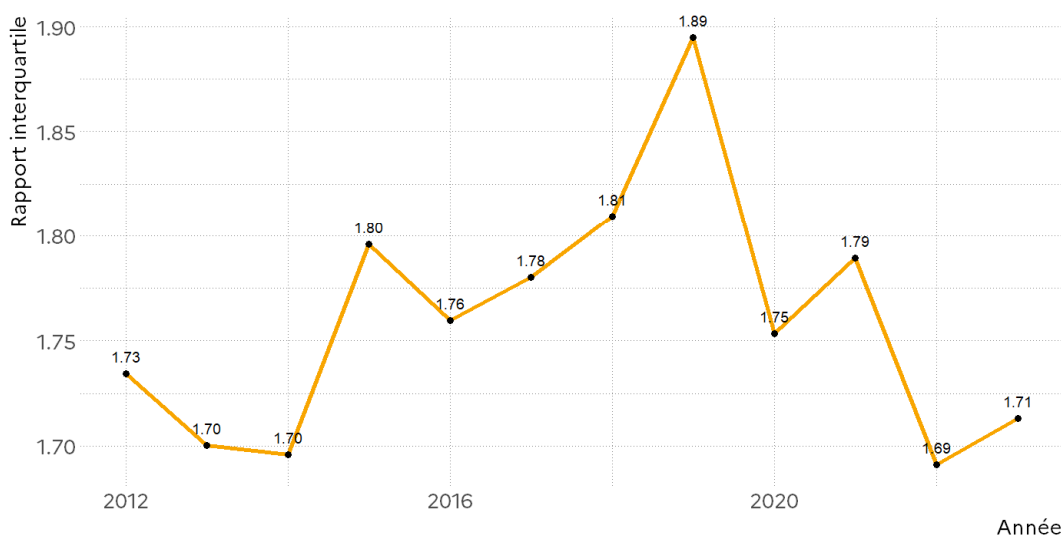
Des disparités départementales qui s'amplifient entre 2012 et 2019, et se réduisent ensuite

Ces disparités de dynamiques ont contribué à accroître les écarts entre départements, mais surtout entre 2012 et 2019. Le rapport interquartile² est alors passé de 1,73 à 1,89, les départements les plus pourvus de DMTO par habitant (par exemple l'ouest de la France) étant ceux qui avaient l'évolution la plus favorable. La crise sanitaire a ensuite ralenti le marché de l'immobilier pendant une partie de l'année 2020 et a changé les comportements de mobilité

résidentielle. Les départements les plus urbains, notamment ceux de l'ouest parisien ont enregistré cette année-là une baisse de leur DMTO par habitant avec par exemple - 10 % pour l'Essonne ou - 17 % pour les Hauts-de-Seine entre 2019 et 2020 alors que l'évolution restait positive en France. De même, le retournement de conjoncture du marché immobilier à partir de mi 2022 a plus frappé les départements les plus urbains. Le rapport interquartile se replie ainsi depuis 2019 et revient, en 2023, à un niveau plus faible qu'en début de période, illustrant une répartition moins inégalitaire.

Graphique 7. Evolution du rapport interquartile des recettes de DMTO entre 2012 et 2023

(DMTO/habitant)



Encadré 1 : Les autres collectivités recevant des DMTO

D'autres collectivités locales que les départements perçoivent des DMTO. Il s'agit des communes pour 3,1 Md€. Elles perçoivent une taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière et un fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5000 habitants. De manière plus limitée, les régions reçoivent 43 millions d'euros (M€) et les groupements de communes à fiscalité propre (GFP) 2,8 M€ au titre des DMTO. Les collectivités ayant des compétences départementales comme la ville de Paris (1,3 Md€), la métropole de Lyon (314 M€) ou les collectivités territoriales uniques (139 M€) ont des recettes liées aux DMTO bien supérieures. La métropole de Lyon est, dans cette étude, regroupée avec le reste du département du Rhône. En 2023, les DMTO atteignent 12,6 % de la métropole de Lyon, contre 5,1 % pour les collectivités territoriales uniques, 3,6 % pour les communes et, de façon plus marginale, 0,2 % pour les régions et 0,01 % pour les GFP. L'évolution des DMTO entre 2022 et 2023 y a été aussi défavorable que celle des départements. Le recul est de - 28 % pour la métropole de Lyon. La baisse est plus limitée pour les CTU (- 10 %) et pour les communes (- 15 %).

² Les quartiles désignent chacune des 3 valeurs qui divisent les départements, une fois triés selon leurs recettes de DMTO par habitant, en 4 parts égales, de sorte que chaque partie représente 1/4 du nombre de départements. Le rapport

interquartile est une mesure de dispersion statistique qui représente l'étendue des valeurs situées entre le premier quartile (Q1) et le troisième quartile (Q3) d'une distribution de données.

Encadré 2 : La ville de Paris

La ville de Paris bénéficie d'un statut particulier, disposant à la fois des compétences communales et départementales. Elle perçoit des recettes de DMTO bien supérieures aux autres collectivités, concentrant ainsi une part significative de ces recettes. En 2023, Paris capte 8 % des recettes de DMTO du pays, soit 1 327 millions d'euros répartis entre la part départementale (1 038 M€) et la part communale (289 M€), tout en ne représentant que 3,3 % de la population totale. À titre de comparaison, les autres départements oscillent entre 0 et 2 % des recettes de DMTO, avec les Alpes-Maritimes en deuxième position, générant 549,6 millions d'euros. Entre 2022 et 2023, Paris a subi une diminution de 24 % de ses recettes de DMTO, la plaçant parmi les départements les plus sévèrement touchés par cette baisse.

Dans cette étude, les montants de DMTO pour Paris se basent uniquement sur la part départementale, afin d'assurer la comparaison avec les autres départements. En revanche, l'analyse des différents ratios (DMTO par habitant, part des DMTO dans les recettes de fonctionnement) est menée en prenant en compte l'ensemble des parts départementales et communales. Avec 13,5 % de ses recettes provenant des DMTO, Paris se situe parmi les collectivités dont la part des DMTO est relativement faible.

Encadré 3 : Le marché immobilier

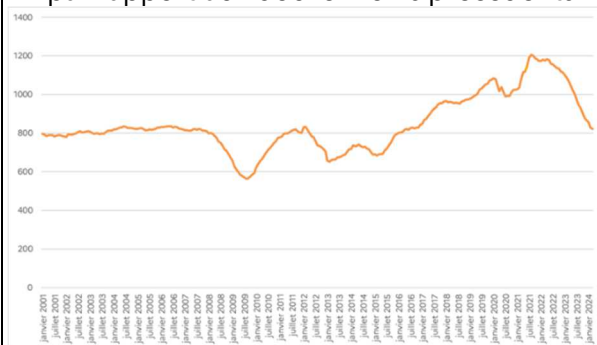
Le marché immobilier français a connu une évolution irrégulière ces dernières années. La crise immobilière de 2008, débutée aux États-Unis, a eu des répercussions importantes sur le marché immobilier français. Ce dernier a toutefois amorcé une reprise au cours des années 2010, profitant de taux d'intérêt très bas. Leur augmentation récente, dans un contexte où les prix immobiliers avaient beaucoup progressé, s'est fait ressentir sur le marché immobilier français : entre novembre 2022 et novembre 2023, le nombre de transactions a ainsi chuté de 21 %, passant de 1 122 000 à 885 000.

L'évolution des prix au m² suit une dynamique similaire à celle des ventes de logements en France, bien que décalée de quelques mois. Ainsi, les variations dans le volume des transactions immobilières sont généralement suivies par des fluctuations correspondantes des prix au m².

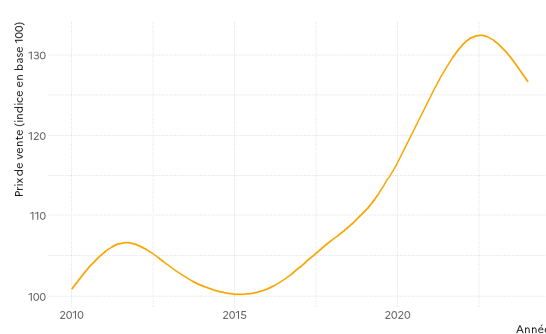
L'année 2024 risque d'être dans la même tendance. Entre juillet 2023 et juin 2024 et par rapport aux douze mois précédents, le nombre de transactions baisse de - 20 % et les prix restent mal orientés. On note toutefois une reprise récente des emprunts immobiliers.

Graphique 8. Le marché immobilier français

8a. Nombre de transactions (en milliers) sur les douze derniers mois par rapport aux douze mois précédents



8b. Evolution des prix au m² Base 100 en 2010 – données trimestrielles



Source : IGEDD d'après DGFIP (MEDOC) et bases notariales. Champ : Immobilier d'habitation, neuf et ancien.

Pour en savoir plus :

- Collectivités locales en chiffres – Annuaire statistique de la DGCL. Édition 2024, chapitre 4 :
- Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, édition 2024 : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-observatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>

Ministère chargé des collectivités territoriales
Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies — 75800 PARIS Cedex 08 — Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29
Directrice de la publication : Cécile RAQUIN