

La sur-taxation des terrains constructibles non bâtis

Le gel des terrains ouverts à l'urbanisation qui restent non bâtis malgré une localisation réputée favorable est souvent cité comme l'un des freins majeurs au développement de l'offre de logement, et au plan local, comme une distorsion par rapport au projet inscrit au plan d'urbanisme. Dans cette perspective, la faible propension à vendre ou à construire pour les propriétaires de terrains constructibles est un problème majeur.

En effet, conserver le terrain en l'état l'emporte souvent sur la vente ou la construction à la faveur d'un attachement personnel, d'un espoir de gain supérieur à terme ou même d'une distraction du propriétaire, d'autant que les coûts de gestion sont faibles et que la taxation des plus-values sont dégressifs dans le temps.

Pour contrecarrer cette tendance française, les leviers institutionnels ne sont pas légion. Contrairement à d'autres pays, la réglementation française ne pose pas d'obligation de construire ou de faire construire un terrain afin de le mettre en conformité avec sa destination inscrite au document d'urbanisme. Les maires peuvent alors user de leur capacité de persuasion pour intéresser les propriétaires au projet municipal en faisant valoir une valorisation matérielle et financière de leurs biens. Depuis longtemps, l'idée a été posée d'inciter le propriétaire en renchérissant les coûts de stockage d'un terrain constructible non bâti. Le coût de conservation d'un terrain nu est, dans la plupart des cas, limité à une taxe sur les propriétés non bâties dont l'assiette est faible, basée sur la valeur cadastrale référencée selon un régime naturel ou agricole protégé par le législateur à l'origine. Outre l'absence de réévaluation de ces références cadastrales, le changement de destination n'a aucun effet sur le niveau d'assiette. Malgré des taux locaux d'imposition parfois vertigineux pour compenser cette assiette¹, le montant final de l'impôt n'est pas de nature à inciter à vendre un terrain ouvert à l'urbanisation. Par le passé, des modifications législatives ont été engagées dans ce sens. Déjà en 1976, la commission Aménagement du 7^e Plan avait préco-

nisé une taxation spécifique des terrains constructibles non bâtis pour provoquer leur mise sur le marché ce qui devait conduire à l'article 26 de la loi du 10 janvier 1980 qui permettait de multiplier par trois la taxation des terrains constructibles non-bâti. Mais la réforme passa presque inaperçue, tant restait faible, un triplement des bases fiscales agricoles par rapport aux valeurs urbaines.

Revenant à la charge, le législateur a récemment souhaité introduire une majoration plus substantielle de la taxation de ces terrains. En 2000, la *loi SRU* ouvrait la voie en permettant une majoration forfaitaire optionnelle de 5 F/m² à l'initiative du conseil municipal. En 2006 la *loi Engagement national pour le logement* encourage la mise en place d'une majoration optionnelle de la valeur locative de la taxe foncière sur les terrains nus devenus constructibles de 0,5 euro, 1 euro, 2,5 euros, ou 3 euros par m² dans les communes de plus de 3 500 habitants selon la zone². En 2012³, le législateur rend obligatoire la majoration de 5 euros/m² au 1^{er} janvier 2014 passant à 10 euros/m² au 1^{er} janvier 2016 pour 1 152 communes situées dans un « marché tendu ».

Cet usage de la fiscalité est perçu comme une véritable révolution. Dans l'actualité, elle est d'ailleurs présentée par Bercy comme une mesure en faveur du logement et non comme la perception d'un impôt : l'objectif est de libérer des terrains constructibles dans les zones de forte tension immobilière. En réalité, s'il y a une révolution conceptuelle en particulier auprès des propriétaires, l'évolution législative se fait à tâtons. La mesure entre dans le code général des impôts →

Sonia Guelton
École d'urbanisme de Paris
Bertrand Leroux
Cerema - DTerr Méditerranée

1 Le taux de la TFPNB peut dépasser 100 %.

2 Dans la limite de 3 % de la valeur forfaitaire moyenne.

3 Loi n°2012-354 du 14 mars 2012, art. 28 ; décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 pour la liste des communes.

La comparaison avec la liste des communes finalement retenues par l'État dans l'article 232 du décret n° 2013-392 susmentionné pour appliquer de façon obligatoire la taxe met en évidence ce décalage : seulement 7 communes [Saint-Genis-Pouilly (01), Allauch (13), Villeneuve-lès-Maguelone (34), Lambersar (59), Bruyères-le-Châtel (91), Noisy-le-Sec (93) et L'Isle-Adam (95)] figurent à la fois dans les 618 de la liste et les 236 communes ayant instauré la taxe au moins un an sur la période.

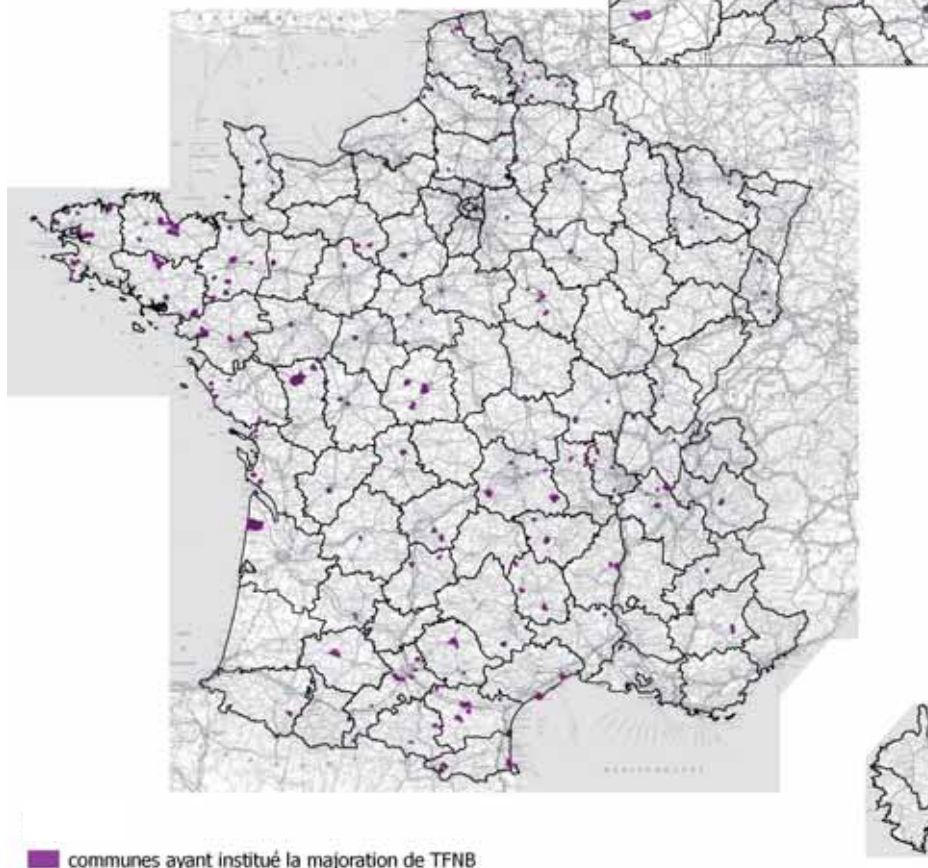
Les raisons qui ont pu dissuader ou rebuter les communes sont difficiles à reconstituer. Les motifs évoqués par quelques collectivités permettent de forger plusieurs hypothèses qu'il conviendrait de tester. Une limite technique : l'identification des terrains effectivement constructibles est rarement à la portée des plus grandes agglomérations. Parfois les outils de suivi du foncier mutable n'existent pas. Mais surtout, il est difficile voire impossible de garantir l'exhaustivité et l'actualité des données⁸. La crainte de contentieux issus d'une perception injustifiée de la taxe refrénera certaines velléités d'instauration de la taxe⁹. Les ressources budgétaires : malgré l'effet bénéfique identifié par les services en charge du foncier, les faibles perspectives de rentrée budgétaire de la taxe limitent l'intérêt des directions du budget des intercommunalités qui sont à la manœuvre. Enfin, selon les territoires, l'enjeu n'est pas sur les terrains nus pris globalement : en territoire tendu, les agglomérations focalisent leur politique foncière soit sur des grands tènements stratégiques soit sur un développement urbain par renouvellement urbain.

Les raisons qui ont présidé à l'instauration de la taxe peuvent être approchées par l'analyse des délibérations municipales.

En premier lieu, et conformément aux motifs présentés dans le texte de loi, les élus énoncent leur volonté d'encourager la construction pour répondre à la demande insatisfaite. Les motifs évoqués visent expressément un petit nombre de projets d'aménagement identifiés. Parfois même un seul projet, un lotissement ou même une zone d'activité portée par la commune. La fiscalité est alors utilisée pour forcer certains

Carte 2 Communes ayant institué la majoration optionnelle de la valeur locative cadastrale des terrains nus constructibles au 01/01/2014.

Source : CEREMA, DT Méditerranée



propriétaires à vendre. La notion de marché tendu est dans ce cas interprétée comme la difficulté à répondre aux sollicitations des promoteurs ou d'accompagner un projet d'urbanisation.

Les motifs financiers suivent alors de façon évidente. Il ne s'agit pas tant de trouver de nouvelles recettes dans un contexte difficile que de générer des « rentrées fiscales pour entretenir les nouveaux équipements ». L'option fiscale apparaît, en somme, comme un outil financier complémentaire à la taxe d'aménagement qui, contrairement à celle-ci, serait payée par les anciens propriétaires et non par les pétitionnaires.

Un second champ de motifs est la lutte contre la rétention foncière.

Les élus mettent en place la surtaxe pour provoquer une réaction de la part d'un petit nombre de propriétaires qui se désintéressent des projets locaux, pour jouer d'un effet « pied-de-biche ». Le « marché tendu » semble viser la rétention de quelques propriétaires qui concentrent des grands terrains. Certaines délibérations précisent parfois que ces propriétaires ne résident pas sur la commune et laissent leurs terrains inoccupés, présentant cela comme un argument aggravant.

Effectivement, et même si les communes sont de taille petite ou moyenne, cette →

Évolution du nombre de communes ayant ciblé des parcelles imposables à la majoration forfaitaire de la taxe foncière sur les terrains nus constructibles.

Source : BL d'après fichiers fonciers 2009, 2011-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	61	nc	130	155	181	201
Communes entrant dans le dispositif			+76	+38	+30	+31
Communes sortant du dispositif			-7	-12	-4	-12

⁸ Les données fiscales ou cadastrales sont transmises annuellement aux collectivités, mais pas en continu. Identifier le contribuable concerné impliquerait de faire une analyse de la propriété sur chacun des terrains identifiés.

⁹ En cas d'inscription erronée, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune.

→ situation semble très répandue parmi les communes ayant instauré la taxe. L'analyse statistique montre qu'un nombre très réduit de propriétaires est à chaque fois concerné. Sur 30 % de ces communes, la taxe touche moins de 10 propriétaires. Pour 50 % des communes moins de 20 propriétaires, et pour 80 % des communes on compte moins de 45 propriétaires. Pour la moitié des communes les parcelles concernées cumulent moins de 6,5 ha sur 25 parcelles. Dans le but de provoquer « un choc foncier », la taxe est tout d'abord utilisée à un niveau élevé, en retenant parfois le niveau plafond de majoration. Puis l'année suivante, la majoration est baissée, la mesure ayant porté ses fruits. Il faut rappeler que la taxe obligatoire ne fonctionnera pas sur ce mécanisme dégressif, mais bien sur une progression de la majoration dans le temps : 5 euros/m² puis 10 euros/m² à partir de 2017.

L'exemple d'Autun jette un regard nouveau sur l'usage transitoire de la taxation. L'outil fiscal prend alors tout son sens dans la perspective de renouer/forcer le dialogue avec les propriétaires et d'accompagner la négociation du projet urbain avec les intentions patrimoniales des propriétaires. Il engage une forme d'urbanisme négocié qu'appelle régulièrement de ses vœux le législateur sans réellement y parvenir.

Le cas n'est pas isolé. Les statistiques confirment l'usage transitoire qui est fait de la taxe. L'augmentation annuelle du nombre de communes ayant choisi de mettre en place la taxe facultative masque des entrées et des sorties. De 5 à 10 communes abandonnent le dispositif après moins d'un an d'instauration.

L'abandon de la taxe semble avoir plusieurs motifs, dont le premier est la réussite de l'effet recherché. Dans de nombreux cas, le nombre de parcelles visées diminue, la raison d'être de la taxe s'éteint d'elle-même. Si l'on regarde au 1^{er} janvier 2014 sur

L'exemple d'Autun

Autun est une ville de 17 000 habitants qui a ouvert 19 ha à l'urbanisation en 2001 dans son PLU. 60 % des terrains concernés appartenaient à 10 foyers fiscaux

La commune a mis en place la majoration en 2009 au taux de 1 euro/m². L'année suivante, la majoration a été baissée à 0,4 euro/m² et rapportée à 0,1 euro/m² en 2011. Elle est finalement retirée en 2012. Le maire, Rémy Rebeyrotte, s'est félicité de « l'effet pied de biche » de cette mesure qui a permis le déblocage de 9 ha de terrain.¹

La taxe a été payée par 70 foyers sur les 8 000 ménages de la commune. En particulier un propriétaire de 80 000 m² non résident sur la commune a vu son impôt passer de quelques euros à 8 000 euros/an. Ce montant est à relativiser. L'augmentation en % de l'impôt doit être mise au regard de la valeur qui pourrait être tirée de la vente du bien. Les prix du foncier agricole se situent en moyenne régionale à 3 euros/m² alors que le foncier urbanisable atteint 32 euros/m² en moyenne régionale et de l'ordre de 60 euros/m² sur l'agglomération autunoise.

La mise en place effective de cette taxe s'est faite après avoir cherché la voie de la négociation (rencontre, lettre avec accusé de réception aux propriétaires extérieurs à la commune), l'annonce des possibilités d'instauration de la taxe et la menace mise à exécution. Mais elle a provoqué des réactions, des manifestations publiques violentes (une

réunion du conseil municipal bloquée par un tracteur) et des contentieux^{2,3}.

La contrepartie de cette fiscalité est de proposer plusieurs voies de sortie : construire, trouver un acheteur (voire vendre à la commune) ou changer de destination du terrain (signer un bail rural d'exploitation du terrain).

« 15 % du foncier (2 ha) a changé de main (du privé au privé) pendant que la commune est en voie d'acquisition de 3 ha afin de lancer des programmes d'habitat. L'objectif est de proposer, à court et moyen terme, des terrains de qualité à moins de 30 euros le m². Enfin, sur demande des propriétaires, 5 hectares vont redevenir des terrains non constructibles et vont retrouver leur fonction agricole originale. Les baux de location seront plus longs et moins coûteux, à la grande satisfaction des exploitants agricoles, pourtant très attachés à la notion de propriété terrienne » conclut le maire.

² <http://www.lejls.com/edition-d-autun/2012/10/18/un-impot-taxe-d-illegalite>

³ « À l'origine, un recours déposé par dix contribuables à l'automne 2010, particulièrement impactés par cette majoration. L'avocat de ces requérants, maître Lucien-Beaugas, expliquait au président du tribunal administratif l'incroyable augmentation de la taxe foncière qui en résultait : la famille Fontaine qui payait habituellement 1 400 euros, s'est retrouvée avec une taxe de 15 000 euros. Après réclamation, elle était ramenée à 4 306 euros. La famille Truchot est passée de 19 euros à 2 624 euros, ramenés à 1 294 euros. La famille Petit, de Fragny, est passée d'une taxe foncière de 686 euros à 4 142 euros, ramenée à 1 589 euros, la famille Brochot passait de 1 503 euros à 24 827 euros, taxe ramenée à 6 240 euros. Soit des augmentations de 600 à 13 800 % dans un premier temps. » *Le Journal de Saône et Loire*, le 18/10/2012. <http://www.lejls.com/edition-d-autun/2012/10/18/un-impot-taxe-d-illegalite>

¹ GensduMorvan, mercredi, 21 septembre 2011 19:34.

l'ensemble des communes sans distinction du niveau de taxation appliquée ou de la demande, un tiers des parcelles assujetties à la taxe en 2009, 20 % des parcelles assujetties en 2011, et 15 % assujetties en 2012 avaient muté, par vente ou reconfiguration

du parcellaire. D'autres ont été rendues à l'agriculture ou reclassées en espace naturel. À l'échelle communale, les résultats sont encore plus frappants avec un nombre non négligeable de communes où de 80 à 100 % des parcelles mutent sur 2 à 3 ans.

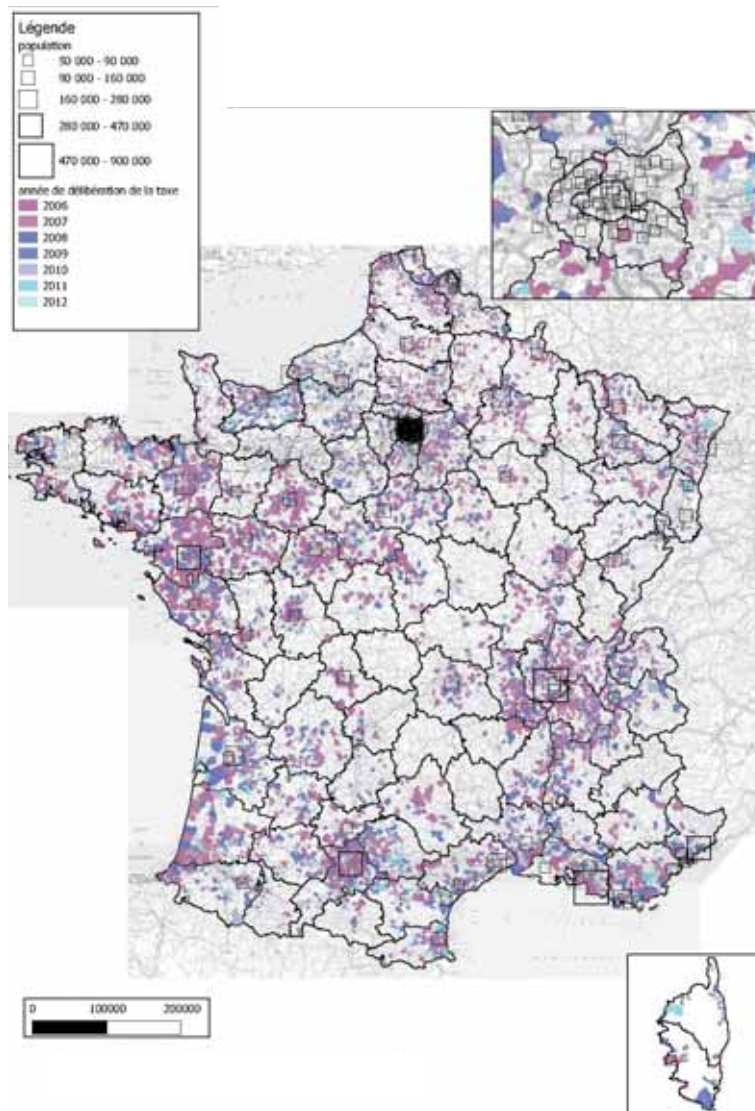
Que sont devenues au 1^{er} janvier 2014 les 10 000 parcelles assujetties à la majoration d'assiette de la TFPNB ?

Source : BL d'après fichiers fonciers 2009, 2011-2014

Année d'instauration de la majoration	Changement du parcellaire	Changement de propriétaire	Construction nouvelle	Aucun changement	Ensemble
2009	17,8 %	12,4 %	3,2 %	66,5 %	100 %
2011	12,8 %	8,4 %	2,9 %	75,9 %	100 %
2012	10,5 %	4,5 %	2,2 %	82,8 %	100 %
2013	3,8 %	0 %	0,9 %	95,2 %	100 %

Carte 3
Communes ayant
institué la taxe
communale
forfaitaire sur
les cessions à
titre onéreux
des terrains nus
constructibles
(art. 1529 du
code général des
impôts) à fin 2012.

Source : BL, d'après
données fichiers fonciers
2009, 2011-2014



Les changements législatifs de 2013 ont également amené les conseils municipaux à revenir sur le vote de la taxe. La loi prévoit le maintien d'une majoration optionnelle de la TFPNB mais elle modifie deux éléments. D'une part, elle exonère les terrains dont l'exploitant relève d'un régime de protection agricole. Le nombre de terrains concernés est ainsi réduit de moitié à Donges, et de 92,5 % des terrains à Ferrière-la-Petite. La nouvelle loi ne permet plus de construire dans les dents creuses souvent délaissées ou confiées à des agriculteurs à des fins de verger ou d'enclos divers. Les élus regrettent qu'elle ne permette pas de rétablir des cohérences urbaines. D'autre part, elle abaisse le seuil d'exonération de 1000 m² à 200 m². Les élus contestent le fait que les petits propriétaires ne sont plus protégés.

On peut aussi penser que la loi de 2015 les a engagés à se retirer du système, dans l'attente de retours d'expérience, et à se désaisir du sujet pour les communes soumises

ou initialement concernées par le régime obligatoire.

À la lecture des délibérations, d'autres motifs, plus techniques, justifient également les ajustements des élus, et en premier lieu la difficulté de prévoir les recettes liées à la taxe. Celles-ci s'avèrent faibles, tronquées par l'importance des dégrèvements, ou alors trop importantes et inattendues. La majoration est donc supprimée ou réduite en conséquence.

De façon générale, le mode de calcul de la taxe reste mal connu et l'anticipation malaisée. « Personne ne connaît le mode de calcul... J'ai demandé à la direction départementale, je n'ai pas de réponse ». Certaines communes estiment délicat d'intervenir sur l'assiette fiscale sur laquelle elles ne disposent que de peu d'information de la part de la DGFIP et avec un décalage important dans le temps, d'environ un an. L'identification des parcelles reste laborieuse. Chaque année un

grand nombre de parcelles entrent et sortent du dispositif, et le nombre d'exonérations est mal maîtrisé.

Le flou constaté sur le fonctionnement de la taxe et les réajustements opérés a posteriori par l'administration fiscale (retrait des terrains, exonérations au cas par cas) rendent la communication vis à vis de la population difficile. Les plaintes des propriétaires se multiplient, ainsi que les contentieux. On parle d'erreur de surface, de bois taxés indûment, de terrain imposé alors que la mairie refuse le permis de construire... Les parades des maires pour réajuster le dispositif une fois lancé peuvent être précurseur des positions à venir dans le cadre de la taxation obligatoire. Les conseils municipaux réduisent le taux d'imposition, ils multiplient les dégrèvements, ou, finalement ils répondent à leurs obligations en rendant au préfet une liste vierge de terrains taxables.

Le bilan de la mise en place de la majoration d'assiette sur les terrains nus constructibles est en demi-teinte. Le nombre de communes s'en étant saisi est faible. La géographie et les motifs d'instauration sont en décalage avec l'idée que se faisait le législateur des marchés tendus. D'un autre côté, l'effet est avéré. Les communes atteignent leurs objectifs.

Mais cette expérience soulève plusieurs remarques et interrogations. L'ingénierie d'une fiscalité qui cible une offre foncière fine a pu être sous-estimée. Elle engage des risques de pilotage à vue qui ne garantissent pas l'égalité des citoyens. Les critiques sur son poids pour le contribuable doivent être évaluées en pourcentage de la valeur potentielle du terrain. L'effet psychologique pourrait ne pas trouver d'écho en terme financier. Moins que le niveau d'imposition, c'est bien l'incertitude sur la vente qui pose problème. Finalement, la fiscalité est utilisée pour négocier la destination d'un terrain avec les propriétaires. Elle s'avère jouer un rôle dans une construction de compromis auquel on ne s'attendait pas. ■