

Mobilisation foncière

Taxer les terrains constructibles non-bâties

Les outils fiscaux peuvent avoir un effet déterminant pour mobiliser le foncier... s'ils sont utilisés intelligemment car il peut aussi exister de nombreux effets pervers.

L'État a entrepris d'inciter les propriétaires à construire des logements en renforçant la fiscalité sur les terrains potentiellement constructibles qui restent non-bâties. Cette mesure, économiquement justifiée, s'avère, en pratique, délicate à mettre en œuvre.

Les terrains nus de toute nature, aussi bien les terres cultivées ou en friches, les bois ou les vergers que les terrains d'agrément et les terrains à bâtir, sont taxés en France depuis fort longtemps, aussi bien pour ce qui concerne l'imposition annuelle de la propriété (taxation des stocks) que pour l'impôt sur les mutations (taxation des flux).

La propriété est soumise annuellement à la taxe foncière des propriétés non bâties (TFPNB), au profit des communes et de leurs établissements publics intercommunaux. Le taux d'imposition semi-global (communal + intercommunal) pour 2013 varie, selon les territoires, de 2 % à 228 % et de 26 % à 106 % en retirant les valeurs extrêmes du premier et du dernier décile¹. Il est en moyenne de 41,66 % pour les communes seules². De tels taux ne se comprennent que parce que la base imposable, la valeur locative, déterminée forfaitairement par l'administration fiscale, est extrêmement basse. Cette taxation est même souvent jugée « modérée », tellement la valorisation de l'assiette est déconnectée des valeurs de marché et de leurs évolutions³. La grille générale d'évaluation n'a pas été actualisée depuis 1960 ! Quant aux revalorisations liées aux changements de nature de culture des biens, elles sont rarement enregistrées. Les communes doivent compenser par des taux élevés la faiblesse de l'assiette.

La taxation au profit de l'État de la plus-value

sur les ventes est plus complexe. L'imposition de 34,5 % appliquée à la plus-value brute est diminuée d'un abattement à partir de la cinquième année de détention⁴. L'abattement cumulé conduit à réduire l'impôt de moitié après 25 ans de détention et à l'exonérer complètement après trente ans de détention. En d'autres termes, plus la détention d'un terrain est longue et moins le bien est taxé.

La combinaison des deux taxes encourage davantage la rétention des terrains que leur mise en vente.

Cette situation est, depuis longtemps⁵, jugée problématique lorsque le terrain est touché par le développement de l'urbanisation. La pression à la construction et l'ouverture à l'urbanisation des zones périphériques dans les documents d'urbanisme se traduit par une augmentation de la valeur potentielle du terrain qui peut dépasser 150 fois sa valeur initiale. Ainsi une terre agricole située à la périphérie d'une ville et dont la valeur exprimée au mètre-carré se situe entre 0,6 à 0,9 euros⁶ peut bondir à 100 ou 150 euros lorsqu'elle devient un terrain à bâtir⁷. Le propriétaire bénéficie d'un enrichissement potentiel qui n'est pas traduit dans son imposition jusqu'à la vente du bien : il reste soumis à la taxe sur les propriétés non bâties calculée sur la valeur du terrain correspondant à son usage antérieur d'espace agricole ou naturel. Et plus il attend pour vendre, plus le système d'abattement lui permet de réduire considérablement l'impact de la taxe sur la plus-value.

La plupart des économistes considèrent que le propriétaire bénéficie d'un enrichissement

¹ Pour les communes de plus de 10000 habitants, source DGCL.

² Valeurs provisoires communiquées par la DGCL à fin 2014.

³ Rapport du sénat de MM. F. Pillet, R. Vandierendonck, Y. Collin et Ph. Dallier n° 1 (2013-2014), *Les outils fonciers des collectivités locales : comment renforcer des dispositifs encore trop méconnus ?*

⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2014, le montant de la plus-value est calculé en appliquant à la plus-value brute un abattement progressif, en fonction de la durée de détention, qui est fixé à 2 % pour chaque année de détention au-delà de la 5^e, puis 4 % au-delà de la 17^e et enfin 8 % au-delà de la 24^e.

⁵ Mériaudeau (1987), « Impôts locaux et iniquité territoriale : le cas de la taxe foncière non bâtie », *Revue de géographie alpine*, n° 75-1, pp. 5-22.

⁶ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/venale-2014baremebsva.pdf>

⁷ <http://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain/>



Relancer la fiscalité sur les terrains urbanisables potentiellement constructibles

© Photo de l'auteur

« indu » puisque ne résultant d'aucun engagement de sa part, alors que de son côté la collectivité locale est directement mise à contribution par l'ouverture à l'urbanisation : voiries, réseaux mais aussi équipements induits sont à sa charge avant l'arrivée du premier habitant. Elle ne pourra trouver des ressources fiscales adaptées à sa dépense qu'après la construction des terrains avec les taxes d'aménagement ou les taxes foncières sur les propriétés bâties. L'équité entre les contribuables qui alimentent les budgets publics et les propriétaires qui bénéficient des plus-values d'urbanisation voudrait que soit mis en place un système de récupération au profit de la collectivité locale de la plus-value dont bénéficient les terrains nus qui deviennent constructibles.

Les années 2000 ont conduit à une mise en application progressive de cette fiscalité attendue. Au bord du gué, les esprits se rétractent pourtant.

Lorsqu'un terrain nu devient constructible à la suite d'un règlement d'urbanisme, il peut effectivement faire l'objet d'une taxation supplémentaire. Depuis la loi SRU⁸, les communes ont la possibilité de voter une majoration de l'assiette de la taxe pour les terrains devenus constructibles par application d'une carte communale, d'un PLU ou plan de sauvegarde ou mise en valeur. À l'origine, la majoration possible était plafonnée à 0,76 euros/m². La loi ENL⁹ de 2006 a porté la majoration possible de 0,50 euros, 1 euro, 1,50 euro, 2 euros, 2,50 euros ou 3 euros par mètre carré dans la limite de 3 % de la valeur forfaitaire moyenne du terrain¹⁰. La majoration maximale de

3 euros sur l'assiette aurait pour conséquence d'augmenter l'imposition de 2,5 euros/m² à 5,5 euros/m² dans les communes où le taux est le plus élevé¹¹, soit une hausse d'impôt estimée entre 2 500 euros et 5 500 euros/m² par an pour un terrain de 1 000 m². L'augmentation peut paraître lourde pour le budget du contribuable alors qu'elle reste faible au regard de la hausse de la valeur potentielle du terrain. Si la valeur du terrain atteint 140 000 euros, elle ne se trouve écornée par l'impôt que de 2 % à 4 % par an. Seul, un faible nombre de communes a pourtant utilisé cette possibilité : 267 en 2012.

À partir du 1^{er} janvier 2016, la majoration deviendra obligatoire et s'ajoutera à une revalorisation de 25 % de la valeur locative pour les 1 151 communes¹² situées sur un marché tendu dont la liste est fixée par l'État (article 232 du CGI). Elle est portée dans ces communes à 5 euros/m² au titre de 2016, puis à 10 euros/m² au titre de 2017 et des années suivantes. La revalorisation des terres antérieurement classées comme agricoles pourra alors devenir substantielle. L'augmentation de 10 euros/m² correspond à la valeur de rendement de 7 % par an d'un investissement de 140 euros/m². L'impôt supplémentaire pour un terrain de 1 000 m² pourrait dorénavant atteindre 11 400 euros par an en 2016 puis 22 800 euros après 2017. La plus-value potentielle se trouvera alors amputée de 8 à 15 % par an.

Depuis 2006 les collectivités locales ont eu la possibilité de voter une taxe supplémentaire forfaitaire de 10 % sur la première cession des terrains rendus constructibles, lorsque le prix de vente dépasse de trois fois le prix d'acqui-

sition. Cet impôt additionnel permet aux collectivités locales de retrouver une partie de leur investissement lors de la réalisation d'une plus-value à laquelle elles ont contribué. 6 339 communes l'ont voté en 2013. Il faut mentionner que cette taxe se cumule depuis 2010¹³ avec une nouvelle taxe sur la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles instaurée au profit d'un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs, sur les ventes de plus de 15 000 euros qui réalisent une plus-value supérieure à 10 fois le prix d'acquisition.

Ces mesures vont dans le sens d'un retour à une répartition plus équitable des bénéfices de l'urbanisation : les payeurs redeviennent les bénéficiaires.

Les communes disposent avec les deux taxes d'une marge de manœuvre financière pour équiper les zones urbanisables et d'un juste retour de leur investissement collectif. La majoration de la taxe sur les terrains devenus constructibles compense une lacune du calcul des valeurs locatives. Elle met en harmonie les prix d'une politique d'urbanisation inscrite dans les règlements et ceux du stock foncier qui bénéficie de cette politique. Un changement de paradigme s'opère : alors que les nouveaux habitants payaient seuls les coûts de l'urbanisation, la nouvelle fiscalité fait aussi contribuer les anciens propriétaires des terrains concernés par l'élaboration du plan d'urbanisation. La taxe sur la première cession des terrains constructibles permet aussi aux collectivités locales de bénéficier d'un impôt qui jusque-là n'abondait que les caisses de l'État.

L'esprit des mesures se heurte pourtant au calcul des équilibres. Un retour sur l'évaluation des valeurs locatives est certes nécessaire, il ne peut néanmoins se satisfaire des mesures annoncées. La majoration de la TFPNB ne tient pas compte du taux voté par les communes et des politiques de taux préalablement opérées. Les collectivités locales avaient anticipé les errements de l'évaluation des valeurs locatives en augmentant les taux à plus de 100 %. Un retour à la normalité des taux s'impose pour retrouver la lisibilité attendue. Quelques communes concernées par la loi s'engagent effectivement sur un objectif de taux d'imposition calculé à rebours selon le niveau de ressources qui leur est nécessaire. L'avenir dira si les taux pourraient radicalement baisser.

Le niveau forfaitaire des majorations se heurte à la spécificité territoriale des marchés. Des indexations locales seraient plus à même de rendre compte à la fois des investissements →

⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

⁹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

¹⁰ La valeur forfaitaire moyenne au mètre carré est fixée à 201 euros en zone A, 104 euros en zone B1, 74 euros en zone B2 et 38 euros en zone C pour 2015

¹¹ Le taux des communes du dernier décile varie entre 106 % et 228 %, soit un impôt de 3 euros/m²*0,8*106 %=2,5 euros/m² à 3 euros/m²*0,8*228 %=5,5 euros/m².

¹² Localisées dans 28 agglomérations : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Tesle-de-Buch-Arcachon, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Meaux, Menton-Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon et Toulouse.

¹³ Loi 2010-874 du 27 juillet 2010 art. 55 (JO 28 p. 13925).

→ publics réalisés et des aménités produites sur les marchés fonciers. Le rapport de l'imposition à la plus-value potentielle a ainsi toutes les chances d'être très variable selon les territoires : supérieur aux 15 % suggérés précédemment, lorsque la valorisation foncière n'est pas au rendez-vous, quand les qualités du terrain ne répondent pas à la demande instantanée, ou beaucoup plus faible lorsque la pression de la demande fait monter les prix. Des plaintes s'élèvent déjà pour souligner l'écart entre les caractéristiques locales de formation de la valeur d'un terrain et un système de valorisation forfaitaire nationale.

La majoration de la TFPNB fondée sur des surfaces ne rend pas compte de la valeur d'un terrain qui repose sur les droits qui lui sont associés. Cherchant à capter la valeur d'un terrain à bâtir, l'impôt a toutes les chances de rester très injuste s'il ne considère pas les potentiels de droits à construire, qui varient évidemment avec d'autres éléments que la surface du terrain. La liste des terrains concernés par la majoration est donnée par la commune qui pourrait opérer un arbitrage sur les droits. Le risque d'opter pour des solutions peu équitables est latent.

Le renforcement d'une imposition sur la propriété et d'une imposition sur la vente rend, finalement, les arguments avancés contradictoires et les arbitrages proposés complexes. La nouvelle valeur locative du terrain constructible se rapprochant de la valeur de rendement de la cession, au lieu de la valeur de rendement de l'investissement, le propriétaire vendeur se trouve taxé deux fois sur les mêmes bases. Seules 340 des 6 339 communes qui ont voté la taxe sur la cession des terrains constructibles sont également concernées par la majoration de la TFPNB. Une double imposition de la valeur de cession n'apparaît pas légitime. En l'absence d'une articulation entre les deux assiettes, les choix de garder ou de vendre le terrain sont individuels et résolus au cas par cas. Ils ont peu de chance de répondre à l'optimum collectif recherché.

La décision de l'État en 2015 de rendre obligatoire la taxation des terrains constructibles poursuit d'autres objectifs complémentaires. Le but est de réduire la rétention foncière dans les zones où l'accès au logement est difficile en incitant les propriétaires de terrains nus à les bâtir. En d'autres termes le niveau de la taxe foncière sur les terrains à bâtir est utilisé pour encourager la construction, qui fait changer le régime fiscal du terrain, ou la vente qui permet de réaliser la plus-value potentielle. Après avoir laissé la décision aux collectivités locales, et confronté à leur attitude extrêmement réservée, l'État reprend la main. Il n'est plus temps

de jouer sur le pouvoir des équilibres du marché, il faut marquer les choix. La réforme de 2015 a pour objet de faire bouger les choses. Elle est associée à une réduction temporaire de 30 % de la taxe sur la plus-value. Les mesures sont fortes. Elles doivent faire leurs preuves dans des délais courts¹⁴. L'augmentation de la pression fiscale sur certains terrains, qui pourrait atteindre 40 000 % en 2016 et 80 000 % en 2017¹⁵ compte tenu de l'extrême faiblesse de leur imposition actuelle, met les propriétaires en demeure de prendre leurs responsabilités dans l'organisation urbaine, dans la pénurie de logements. Elle force à harmoniser les choix individuels privés avec les choix collectifs, quitte à entamer le sacro-saint droit « absolu » de la propriété devenu un droit à la plus-value.

Ce faisant, l'État relègue la valeur patrimoniale que le propriétaire accorde à son terrain, la conservation du jardin ancestral mais aussi la valeur refuge pour les enfants, ou plus concrètement dans le climat conjoncturel actuel, pour la retraite...

Les propriétaires de terrains constructibles ont un an pour réagir à cet effet choc de l'augmentation fiscale. Leurs marges de manœuvre sont faibles :

- Ils peuvent conserver leurs biens si leurs revenus le leur permettent ou si l'usage actuel du terrain leur rapporte plus que l'impôt à payer. Certains usages de loisirs vont se trouver revalorisés. Des filières de type bois peuvent y trouver leur compte. Des aubaines peuvent se révéler pour implanter les activités de production énergétique (solaires ou éoliennes), l'implantation d'antennes, ou d'autres activités jusqu'à présent peu appréciées en milieu urbain. Les propriétaires les plus astucieux vont s'engouffrer dans des niches à haute valeur ajoutée dont les retombées collectives, et sociales, restent à mesurer.
- Les exonérations sont prévues pour les exploitations agricoles réalisées par des agriculteurs. Les propriétaires peuvent ainsi encourager le développement d'activités agricoles sur leur terrain. La mise en location aura pour effet de libérer le paiement de l'impôt, avec en contrepartie une rigidité des baux agricoles. Des solutions risquent toutefois de se développer avec l'encouragement bienveillant du lobbying des circuits courts et des sociétés foncières agricoles bien placées dans les périphéries urbaines.
- La vente apparaît la solution la moins coûteuse

pour la plupart des propriétaires, ou la seule envisageable au regard des revenus des ménages. Ceux-ci vont alors chercher à maximiser cette vente « forcée ». Tant que le marché n'est pas saturé, l'augmentation de la fiscalité peut avoir un effet mécanique compensatoire sur les prix des terrains.

- Une dernière solution reste envisageable. Il repose sur le pouvoir final des élus locaux de définir leur plan d'urbanisme sous la pression de leurs électeurs. Rappelons que les collectivités locales peuvent décider d'une taxe sur la première cession de terrains devenus constructibles, en complément de la taxe perçue par l'État. Leur intérêt s'oppose à celui de l'État. Comme les propriétaires venaient plaider l'ouverture à l'urbanisation auprès des élus pour bénéficier d'une revalorisation foncière de leurs terrains nus, il n'est pas exclu que les mêmes propriétaires reviennent auprès des mêmes élus pour limiter l'urbanisation.

En ajoutant un niveau de fiscalité supplémentaire sur la propriété foncière, le gouvernement a misé sur la réconciliation des intérêts privés avec les intérêts collectifs et la récupération de la rente par les pouvoirs publics. Cet objectif a depuis longtemps été prôné pour atteindre un équilibre économique et respecter les logiques de justice du bénéficiaire -payeur. Cet objectif sert aussi les besoins actuels de logements en incitant les propriétaires à construire sur leurs terrains vides.

La mesure fiscale est forte. Elle cherche à modifier un rapport à la propriété, profondément ancré dans la société française.

Elle peut donner naissance à des comportements imprévus, parfois imprévisibles, qui ne se feront pas forcément au profit du logement. Les petits propriétaires peu fortunés rentreront dans le rang. Mais la financiarisation de nos économies a ouvert le champ à des solutions plus lucratives pour les propriétaires des meilleurs terrains convoités. De leur côté les collectivités locales, qui ne bénéficient qu'à la marge de la fiscalité sur les ventes, restent les arbitres de ces décisions par leur pouvoir de planification. Une question demeure, les recettes attendues seront-elles suffisantes pour lutter contre les pressions malthusianismes des électeurs sur les élus ?

La mesure change le paradigme de l'imposition en taxant un droit plutôt qu'un fait, une valeur potentielle, fluctuante, au lieu d'une richesse réelle constatée. Ces orientations laissent perplexes. Plus encore, l'imposition cumulée du droit et du fait semble excessive. Elle conduit à s'interroger sur les évolutions, voulues ou pas, des principes fondateurs du droit de la fiscalité. ■

¹⁴ Soumis à la tyrannie du cycle électoral.

¹⁵ Exemples cités dans le *Bulletin Officiel des Finances Publiques-BOI-IF-TFPNB-20-10-40-10-20140627 DGFIP*, publié le 27 juin 2014, page 10.