



FINANCES / FISCALITÉ

# METTRE LA FISCALITÉ AU SERVICE DU ZAN

INTERCOMMUNALITÉS  
DE FRANCE

SEPTEMBRE 2023

La perspective d'une réduction de la consommation foncière aura-t-elle un effet sur les ressources des collectivités locales et plus particulièrement sur leurs recettes fiscales et leur dynamique ? On peut légitimement se poser cette question dans la mesure où la fiscalité locale s'inscrit avant tout dans une logique de rendement, que les récentes réformes n'ont pas totalement interrompu. Dès lors, les collectivités qui envisageaient de se développer en consommant des espaces naturels, agricole ou forestier (NAF) non artificialisés pourraient voir ce modèle remis en question.

D'autres solutions sont possibles. Elles impliquent de faire évoluer en profondeur de nombreux dispositifs pour mettre la fiscalité au service du ZAN.



## LA FISCALITÉ LOCALE À LA SOURCE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

### UNE FISCALITÉ LOCALE HISTORIQUEMENT ATTACHÉE AU SOL ET À SES CONSTRUCTIONS

La fiscalité locale joue un rôle essentiel dans le financement des services publics locaux. Les recettes fiscales des collectivités locales avoisinent en 2022, les 160 milliards d'euros et représentent plus de la moitié (64 %) de leurs ressources de fonctionnement.

En dépit des nombreux bouleversements que la fiscalité locale a connus au cours des vingt dernières années – suppression de la taxe professionnelle, puis de la taxe d'habitation (TH) et enfin plus récemment de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – elle reste profondément attachée au sol et à ses constructions. La valeur locative locale constitue depuis de longues années le socle des assiettes fiscales. Une révision a été conduite en 2017 pour les locaux commerciaux mais elle reste à faire pour les locaux d'habitation et pour le foncier non bâti.

Deux points majeurs sont à retenir des effets des dernières réformes de la fiscalité locale :

- d'une part, le recentrage du produit de la taxe foncière (TFPB) sur les collectivités du bloc local et plus particulièrement sur les communes qui constitue désormais pour ces dernières leur principale recette fiscale
- et d'autre part, pour les intercommunalités, un glissement très marqué de leur panier fiscal vers une fiscalité nationale partagée avec l'Etat sous la forme d'une fraction de TVA (remplacement de la taxe d'habitation et de la CVAE).

Toutefois, il ne faudrait pas en déduire trop rapidement que le caractère territorial de la fiscalité a perdu de son intérêt pour les intercommunalités. Bien au contraire, si leur panier fiscal a évolué, le lien qu'il entretient avec les valeurs locatives et donc le sol et le foncier reste vif. Les valeurs locatives de façon directe ou indirecte restent très présentes. En 2022, ce lien concerne de façon directe la **quasi-totalité des recettes des communes (96 %) et plus de la moitié des recettes fiscales des intercommunalités**, notamment au travers de la CFE et de la TEOM. En outre pour ces dernières, la fraction de TVA en remplacement de la CVAE pourrait intégrer à partir de 2024 dans sa dynamique les valeurs locatives<sup>1</sup>.

Au-delà de ce lien direct avec les valeurs locatives, le lien avec le sol et la localisation semble évident pour les autres taxes locales, les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

En Md d'euros / 2022	Lien avec les valeurs locatives				
	Communes*	Intercommunalités	Total bloc local	Pour les communes en %	Pour les intercommunalités en %
TH	1 987	835	2 822		
TH - LV	81	2	83		
FB	34 099	2 127	36 226		
Effet du Coefficient correcteur	698		698		
TEOM	577	7 341	7 918		
FNB	911	250	1 161		
CFE	547	6 555	7 102		
GEMAPI		378	378		
CVAE	623	4 978	5 601		
IFER	82	643	725		
TASCOM	25	822	847		
Fraction de TVA (TH)	745	8 685	9 430		
TOTAL	40 375	32	72 991		
		616			

\*Communes et syndicats

Source : REI 2022 / Traitement Intercommunalités de France

→  
lien  
direct

96 %	52 %
2 %	16 %

## UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL PORTÉ PAR LA FISCALITÉ LOCALE ET LA DÉCENTRALISATION

La fiscalité locale est porteuse de la volonté initiée par les grandes lois de décentralisation d'établir un lien entre développement économique et urbain des territoires et les ressources mobilisées pour le financer. L'arrivée de nouveaux logements ou l'installation de nouvelles entreprises sont supposées accompagner le financement des services induits par les habitants supplémentaires (écoles, équipements et services de proximité...), ou encore des aménagements urbains spécifiques concernant les entreprises (voirie, déplacements des salariés...).

Ce caractère local de la fiscalité accompagne le principe d'autonomie fiscale et de responsabilité fiscale des exécutifs locaux. Il implique que l'assiette de l'impôt soit localisable sur un territoire déterminé et que les collectivités disposent d'une capacité de modulation de l'impôt via un levier fiscal. **La question du « retour fiscal » est ainsi essentielle aux yeux des élus locaux.** C'est ce principe fondateur de la décentralisation qui a accompagné la dynamique des maires bâtisseurs et des élus développeurs de leur territoire.

Trois leviers agissent sur le rendement de la fiscalité locale :

- l'évolution des assiettes propre à chaque territoire ;
- les coefficients d'actualisation annuels fixés au niveau national ;
- l'évolution des taux votés par les collectivités.

Selon les travaux réalisés par la Cour des comptes<sup>2</sup>, la progression au cours des six dernières années du produit de la taxe sur le foncier bâti, principal impôt local attaché au foncier, repose pour l'essentiel sur la croissance des assiettes, plutôt que sur le levier fiscal. **On parle d'un « effet bases », qui a généré une évolution des produits fiscaux estimée par la Cour à + 10,4 % entre 2016 et 2020.** Les coefficients d'actualisation annuels désormais liés à l'inflation sont restés faibles<sup>3</sup> tandis que la croissance physique des bases, c'est-à-dire l'arrivée de nouveaux contribuables, a été assez dynamique sans qu'il soit possible de dire si elle s'est produite sur du foncier artificialisé ou non.

## QUEL IMPACT DU ZAN SUR LA FISCALITÉ ?

**Le contingentement de la consommation en terrains non artificialisés via le ZAN pourrait donner lieu à une fiscalité moins rémunératrice avec un effet sur les ressources des collectivités.** Seront plus particulièrement concernées les communes à fort développement industriel ou résidentiel, les secteurs littoraux en développement et les communes en croissance urbaine horizontale situées à la périphérie des agglomérations.

Le ZAN, en modérant les dynamiques de développement sur un mode horizontal, met aussi l'accent sur les disparités territoriales, tous les territoires n'ayant pas engagé en même temps leur modèle de croissance. **La territorialisation à venir des « droits à artificialiser » pourrait redistribuer entre territoires les perspectives de croissance des assiettes fiscales, avec des différences géographiques très marquées.** Cela invitera aussi à repenser les mécanismes de solidarité au sein des ensembles intercommunaux.

Dans le même ordre d'idées, la prise en compte de la contribution des aménités rurales et des espaces naturels en ville au titre de la préservation de la biodiversité ou renaturation devra être envisagée et pourquoi pas comme une valeur marchande.

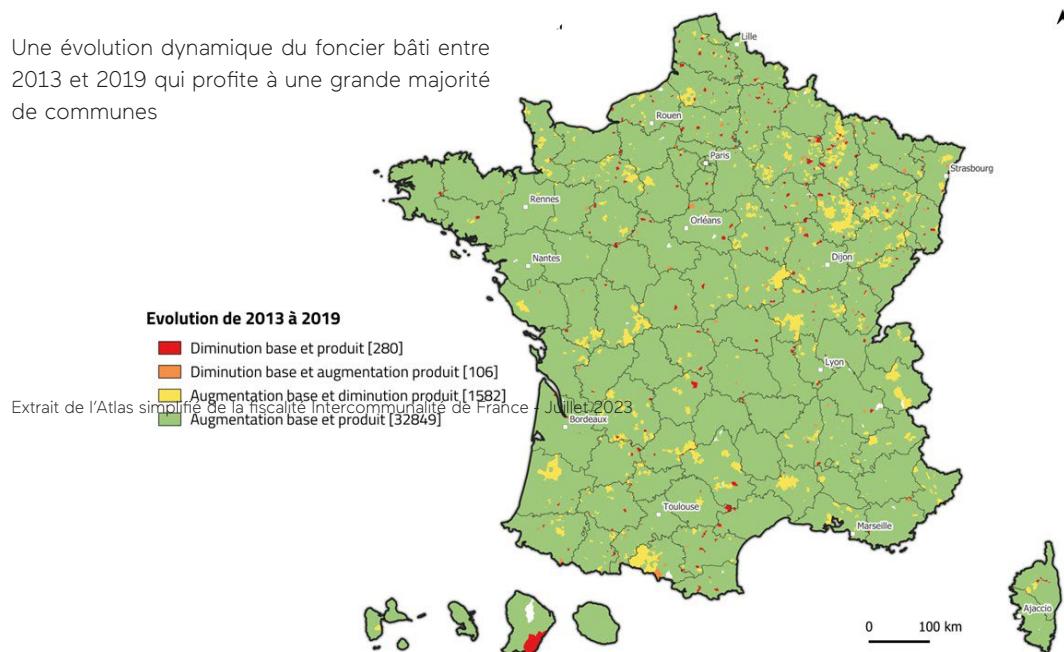
Notons toutefois deux points essentiels :

- d'une part, la mise en application du ZAN sera très progressive. Elle laisse ouverte des perspectives de consommation de foncier non artificialisé pour certains territoires (la moitié de ce qui a déjà été artificialisé). Les effets sur la dynamique des recettes fiscales seront en conséquence dilués dans le temps ;
- d'autre part, il est important de garder à l'esprit que **le ZAN ne va pas toucher au stock de la fiscalité existante. Bien au contraire, il pourrait inciter à le faire fructifier, en densifiant les espaces faiblement urbanisés mais déjà artificialisés.**

Le ZAN conduit à revoir le modèle urbain « classique » d'une croissance uniquement horizontale, maîtrise du foncier urbanisable et densification apparaissant comme de nouveaux enjeux. Une adaptation du modèle fiscal actuel des collectivités du bloc local est nécessaire pour accompagner ces changements.

## LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES AU CENTRE DU JEU

Une évolution dynamique du foncier bâti entre 2013 et 2019 qui profite à une grande majorité de communes



*Cette carte présente l'évolution du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes, que cette évolution soit liée à un effet bases et/ou à un effet taux. La situation majoritaire est celle d'une évolution positive et conjointe de la base d'imposition et du produit. Les situations de baisse de l'assiette et du produit restent marginales, reflétant principalement des processus de déprise économique. L'application des coefficients annuels de revalorisation des valeurs locatives, qui servent de base de calcul à la taxe, génère une évolution régulière de la matière imposable. Celle-ci peut être amplifiée, dans certains territoires, par le dynamisme local en matière de développement économique et/ou urbain.*

*L'importance de la taxe foncière sur les propriétés bâties et sa progression en font un réel socle pour les budgets communaux. Cet effet est désormais renforcé par le basculement de la part départementale de la taxe, opéré à la suite de la suppression de la taxe d'habitation (sur les résidences principales). Cette situation témoigne de l'enjeu de la révision à venir des assiettes fiscales (reportée par la loi de finance initiale de 2023 – LFI – à 2028 pour les locaux d'habitation). Elle assurera une meilleure adéquation entre les réalités économiques et urbaines des territoires ; en contrepartie, elle pourra contribuer à creuser les inégalités de ressources entre communes, inégalités réduites aujourd'hui avec des valeurs déconnectées des marchés.*



## METTRE LA FISCALITE AU SERVICE DU ZAN

### FAVORISER LA DENSIFICATION VIA LA FISCALITÉ

À côté de la fiscalité locale directe (TFPB, TFPNB, CFE, THRS, TEOM), existe une large panoplie de dispositifs fiscaux, reliés à la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement ou à la fiscalité foncière. Certains sont à la main des collectivités (la taxe d'aménagement, la taxe sur les friches commerciales, la taxe sur les logements vacants, la majoration des valeurs locatives foncières...), d'autres ont un caractère national, la fiscalité immobilière notamment. Cette large panoplie a fait l'objet d'expertises approfondies dans le cadre de nombreux rapports<sup>4</sup>.

Ces dispositifs fiscaux sont-ils aujourd'hui en mesure d'accompagner ces changements et d'encourager la densification ?

De fait, plusieurs d'entre eux s'inscrivent dans une double logique : **une « incitation à faire » favorisant la densification et une « incitation à ne pas faire » pénalisant la consommation foncière et l'étalement urbain**, qu'il conviendrait d'accentuer ou d'impulser lorsqu'elle n'existe pas pour aller dans le sens du ZAN.

La logique de « l'incitation à faire » doit permettre aux collectivités de maintenir un modèle de développement démographique et économique dynamique. Il s'agit d'encourager la rénovation du bâti existant et le recyclage ur-

bain, de favoriser la reconquête des secteurs faiblement urbanisés (friches, comblement des interstices urbains...), de mobiliser les logements vacants pour les remettre sur le marché, d'étudier les possibilités de densification parcellaire, de surélévation des bâtis existants...

Toutefois, cette densification, si elle est souhaitable, doit être conduite en **évitant les contradictions avec d'autres objectifs de politiques publiques**. Par effet d'attrition, le foncier aménageable va devenir plus couteux entraînant avec lui un possible **renchérissement du coût des opérations d'aménagement**, pouvant devenir prohibitif en cas de nécessité de dépollution importante. En outre, selon les territoires, **la densification en matière d'habitat peut mettre en tension des intérêts divergents** entre le rendement fiscal d'une opération attendu par la collectivité, sa rentabilité pour l'aménageur et les capacités contributives des acheteurs ou futurs ménages occupants.

**La maîtrise des prix du foncier** semble être un mode d'action à privilégier. Selon le degré de tension des marchés immobiliers, les enjeux de développement territoriaux, le contexte économique local, les réponses à apporter ne seront évidemment pas les mêmes. Les dispositifs fiscaux doivent pouvoir apporter la souplesse nécessaire.

### LES LEVIERS : UNE LARGE PANOPLIE D'OUTILS FISCAUX À MOBILISER OU RÉORIENTER

Plusieurs leviers fiscaux locaux pourraient être renforcés pour encourager des comportements plus favorables au ZAN et accompagner les collectivités locales dans le financement de nouvelles stratégies de développement urbain et économique.

Cette partie s'intéresse plus particulièrement aux évolutions et améliorations susceptibles de concerter différents dispositifs fiscaux décrits ici de façon très succincte.

## CONFORTER L'EXISTANT : LA TAXE SUR LE FONCIER BÂTI

Cet impôt est devenu central et joue un rôle pivot dans le panier fiscal des collectivités du bloc local. Il est principalement orienté vers les communes. Toutefois, de plus en plus d'intercommunalités le mobilisent en agissant sur les taux et en établissant des pactes fiscaux et financiers visant à le partager au sein du bloc local. **La perspective d'un encouragement à la densification des espaces urbains passe nécessairement par une révision des valeurs locatives afin qu'elles soient en phase avec la réalité économique des marchés immobiliers et porteuses d'une meilleure rentabilité fiscale pour financer les services publics et aménités urbaines, notamment en secteur tendu.**

L'obsolescence des valeurs locatives **sur lesquelles se fondent plusieurs impôts locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, cotisation foncière des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...)** est une critique récurrente des élus locaux et de nombreux observateurs<sup>5</sup>.

L'actualisation des assiettes fiscales apparaît également comme le meilleur rempart pour redonner à la fiscalité locale la légitimité qui lui revient et répondre aux critiques récurrentes sur l'injustice fiscale.

La loi de finances pour 2023 a repoussé une nouvelle fois l'actualisation des valeurs locatives des locaux d'habitation initialement prévue pour une application en 2026. De la même façon, elle a reporté de deux ans l'actualisa-

tion des valeurs locatives des locaux professionnels dans le cadre de la révision sexennale, qui avait pour objectif d'arrêter de nouveaux secteurs et tarifs. Il semble difficile d'encourager la densification des espaces urbains sans permettre aux collectivités de bénéficier d'un juste retour de la fiscalité. De plus, dans la mesure où le ZAN pourrait avoir un impact sur l'évolution des prix à la hausse des marchés locatifs et du coût d'accès au foncier, les valeurs locatives devraient pouvoir refléter ces variations.

Toutefois, la recherche par la collectivité d'un plus fort rendement en matière de fiscalité, via une actualisation des valeurs locatives par exemple, ne doit pas avoir pour conséquence une pression fiscale insupportable pour les ménages concernés. L'actualisation des valeurs locatives, si elle a le mérite de rétablir une hiérarchie entre marchés immobiliers tendus et détendus, devra être mise en place de façon progressive pour éviter des hausses brutales de cotisations pour les ménages. De même, les loyers sociaux et les situations particulières (occupants aux ressources modestes) devront être pris en compte.

Autre point d'évolution possible : **les propriétaires de constructions neuves bénéficient pendant les deux années qui suivent la mise en service des logements, d'une exonération obligatoire de 40 % minimum.** Ce dispositif encourage l'étalement urbain, il pourrait être supprimé pour l'habitat individuel peu compatible avec le ZAN et maintenu pour les logements collectifs par exemple.

## ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Engager au plus vite la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels
- Supprimer l'exonération obligatoire minimale de 40 % pour les logements neufs en habitat individuel les deux premières années de leur mise en service
- Une modulation de la prise en compte de la densité d'occupation d'une parcelle pourrait être mise à l'étude en matière de taxe sur les propriétés bâties

## INCITER À L'UTILISATION DU FONCIER DÉJÀ ARTIFICIALISÉ

### La taxe d'aménagement<sup>6</sup> (TA)

Elle a pour objectif de financer les équipements publics (réseaux, voiries) nécessaires aux futures constructions et aménagements. Selon les compétences des collectivités<sup>7</sup>, elle peut être perçue à l'échelle communale ou intercommunale. Elle a pour objectif de participer aux financements des équipements générés par des opérations

d'aménagement.

La TA a connu de nombreuses évolutions depuis sa création et notamment la possibilité d'appliquer un taux majoré de 20 % selon un zonage défini par la collectivité pour couvrir un coût d'équipement important. En 2021, la TA a permis de collecter près de 2 milliards d'euros, revenant principalement aux communes.

C'est une taxe de flux dont le rendement est lié aux dynamiques urbaines et à la conjoncture économique.

Sa capacité à se mettre au service du ZAN pourrait être renforcée sur la base d'une logique d'incitation à faire ou ne pas faire (système de bonus/ malus).

#### ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Rendre obligatoire un débat local sur le partage de la TA entre communes et intercommunalités pour les zones d'activités économiques (ZAE<sup>8</sup>)
- Assouplir les possibilités de zonage local : rendre la TA plus intéressante pour l'aménageur dans le cadre des opérations en réaménagement et à l'opposé renchérir son coût les opérations en première artificialisation
- Réserver les exonérations et abattements aux opérations non artificialisantes et taxer plus fortement celles qui le sont (parking, piscine...)

#### La taxe sur les friches commerciales

Il s'agit d'une taxe facultative à destination principalement des intercommunalités compétentes en matière de développement économique. Inspirée de la taxe sur les logements vacants, elle a vocation à contribuer à la limitation de l'artificialisation des sols en taxant les biens commerciaux laissés à l'abandon et en poussant à leur réemploi. Ce n'est donc pas une taxe de rendement, mais une taxe à caractère incitatif.

L'assiette de cette taxe est adossée à la taxe foncière sur les propriétés bâties et son produit est le résultat d'un taux progressant dans le temps<sup>9</sup> avec des possibilités locales de modulation. La loi de Finances pour 2013 a

renforcé la portée de cette taxe en diminuant le délai de vacance pris en compte (deux ans contre cinq ans auparavant) et en augmentant le levier taux (doublement possible).

La mise en place de la taxe sur les friches commerciales requiert une ingénierie importante pour identifier les locaux vacants, leur durée d'inexploitation et surtout les redevables concernés. C'est en effet aux collectivités d'identifier les locaux commerciaux vacants et d'en fournir la liste à l'administration fiscale. Les difficultés de recensement et de qualification de la vacance expliquent en effet le succès très relatif de la mise en place de cette taxe par les collectivités.

#### ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Améliorer le recensement des locaux commerciaux vacants et enrichir les fichiers remis par les services fiscaux permettant de les identifier (compléter les bases de cette taxe avec l'ensemble des locaux assujettis à la CFE et pas simplement les locaux non exonérés)
- Partager avec l'administration fiscale les motifs de la vacance
- Permettre la « sectorisation » de la taxe. Actuellement, les taux applicables à la taxe s'appliquent à l'ensemble du territoire soumis et ne peuvent pas être sectorisés, ni différenciés pour tenir compte de certaines particularités territoriales.
- Faciliter la transformation de surfaces de bureaux en logements

## La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)

Elle revient de droit aux intercommunalités depuis 2011 en remplacement de la taxe professionnelle. La Tascom s'applique aux surfaces commerciales de vente au détail, couvertes et accessibles au public de plus de 400 m<sup>2</sup> de surface de vente et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 460 000 euros. Le montant de cette taxe de rendement est déterminé par application à la surface de vente de l'établissement, d'un tarif qui varie en fonction du chiffre d'affaires annuel au m<sup>2</sup>. La Tascom pousse ainsi les opérateurs à optimiser la consommation de surfaces bâties. À ce titre, elle pourrait constituer un levier d'incitation en faveur du ZAN.

Le montant de la taxe peut être modulé, sur décision de l'intercommunalité, en lui appliquant un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2. En 2021, le produit de la Tascom s'est élevé à 847 millions d'euros. Il faut noter que l'Etat perçoit depuis 2014 une majoration de 50 % de la Tascom sur les établissements ayant une surface de vente supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>.

La Tascom semble cristalliser de nombreuses tensions. Tant du côté des collectivités que du côté des entreprises assujetties. L'évolution de cette taxe s'insère dans cette réflexion sur les évolutions du commerce et les équilibres entre le commerce de grande distribution périphérique et le commerce de centre-ville. En outre, la Tascom est un impôt mal suivi par l'administration fiscale et fortement optimisé par les entreprises. Plusieurs rapports ont été produits au sujet de cette taxe, pointant les principales difficultés rencontrées.

## ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Étudier les possibilités et les effets, au bénéfice du ZAN, d'une extension de la TASCOM aux entrepôts des entreprises du e-commerce qui ne disposent pas de surface commerciale accessible au public et ne sont par conséquent pas assujettis à la Tascom. Cette évolution permettrait de rétablir l'équilibre avec les entreprises du commerce physique.
- Cette extension devra néanmoins prendre en compte la nécessité de ne pas défavoriser l'installation des commerces en zones détendues (zones de revitalisation des commerces en milieu rural, ZORCOMIR) et dans les ORT visant à redynamiser le commerce de centralité.
- Prendre en compte les surfaces de vente situées à l'extérieur des locaux d'un établissement commercial (jardinerie, magasins d'outillage, de construction) qui ne sont pas comprises dans l'assiette de la Tascom.
- La prise en compte du chiffre d'affaires dans l'assiette de la Tascom mériterait d'être interrogée, ce dernier n'étant que très faiblement en rapport avec la capacité contributive des entreprises assujetties
- Améliorer le recensement des locaux commerciaux assujettis par l'administration fiscale et donner aux collectivités des moyens de contrôle. S'agissant d'un impôt auto liquidé, la fiabilisation de la ressource est peu aisée.
- Envisager une modulation du taux de la Tascom selon la localisation de commerces concernés dans un souci de préservation du foncier non urbanisé ou de faible densité
- Revoir les possibilités d'exonération, dont certaines sont obsolètes (exonération des locaux dont l'activité existait au 1er janvier 1960) et les mettre en cohérence avec les objectifs du ZAN
- Indexer les tarifs de la TASCOM sur l'inflation

## La taxation de la sous densité

Instauré en même temps que la taxe d'aménagement, le versement pour sous densité (VSD) visait à limiter l'étalement urbain en taxant les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti.

Pratiqué par un nombre très faible de collectivités (une quarantaine), jugé par ailleurs trop complexe (seuil de densité, sectorisation, nombreuses exceptions...), le VSD a été supprimé en 2021<sup>10</sup>. En outre la suppression du coefficient d'occupation des sols (COS) rend très difficile la fixation d'un seuil minimal de densité.

Avec le ZAN, ce principe de sous densité mériterait néanmoins d'être réinterrogé, notamment en zone urbaine. Il conviendrait ainsi de réfléchir à un outil fiscal susceptible d'envoyer aux particuliers ou aux aménageurs un signal prix pour inciter à une utilisation optimisée du foncier arti-

ficialisable. Ce dispositif pourrait être « mis à la main » des collectivités afin de s'adapter aux situations locales (possibilités de zonage par exemple) et de veiller aux possibles effets sur le coût des opérations d'aménagement.

### ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Recréer un instrument proche du versement pour sous-densité

### La taxe sur le foncier non bâti

Elle est l'une des plus anciennes taxes perçues par les collectivités. Elle vise les terrains productifs de revenus ou « susceptibles d'en produire » selon l'administration fiscale (les terres agricoles, les terrains boisés, les terrains à bâtir, les mines et carrières, les étangs, les jardins et les parcs...). De très nombreuses exonérations permanentes ou temporaires existent. De plus, les valeurs locatives servant d'assiette n'ont fait l'objet d'aucune actualisation depuis les années 1970. Cela explique, en dépit de l'étendue théorique de cette assiette, son faible rendement (1,1 milliard d'euros en 2021).

Pour les terrains constructibles situés en zone tendue, les collectivités peuvent depuis 2016 mettre en place une majoration<sup>11</sup> (entre 0 et 5 €/m<sup>2</sup>) de la valeur locative des terrains nus rendus constructibles par un document d'urbanisme (PLU ou PLUi), pour inciter les propriétaires à construire ou à vendre le bien. Cette disposition a connu

bien des controverses et est aujourd'hui très encadrée.

De plus, il existe depuis 2011, une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties<sup>12</sup> instituée au profit des communes et des intercommunalités. Cette taxe concerne les biens relevant des terres non agricoles.

On ne peut que constater le manque de lisibilité de la taxe sur le foncier non bâti et la pluralité des objectifs poursuivis.

Selon les experts qui se sont intéressés aux évolutions possibles de la TFPNB, il conviendrait d'agir dans plusieurs directions : l'actualisation des assiettes en lien avec la rentabilité actuelle des cultures, une lecture critique au filtre du ZAN des multiples exonérations, mais également la nécessité de prendre en compte l'équilibre économique propre du secteur agricole<sup>13</sup>.

### ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Etudier les modalités d'une mise à jour de l'assiette de la taxe sur le foncier non bâti
- Mettre à plat les objectifs et finalités de la fiscalité sur le foncier

### AGIR CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS

Selon le ministère du logement, près de 3 millions de logements sont actuellement inoccupés. Une partie de ces logements connaît une vacance temporaire en lien avec la conjoncture des marchés immobiliers. Mais à l'heure où le ZAN implique une meilleure utilisation du bâti existant il apparaît important d'envoyer un signal-prix aux propriétaires pour encourager la remise sur le marché de ces logements.

Actuellement, deux outils fiscaux existent pour limiter la vacance :

- la taxe sur les logements vacants (TLV) réservée aux « zones tendues » (communes de plus de 50 000 habitants, marquées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements<sup>14</sup>) ;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) là où la TLV n'est pas appliquée.

## AGIR CONTRE LA VACANCE DES LOGEMENTS

Selon le ministère du logement, près de 3 millions de logements sont actuellement inoccupés. Une partie de ces logements connaît une vacance temporaire en lien avec la conjoncture des marchés immobiliers. Mais à l'heure où le ZAN implique une meilleure utilisation du bâti existant il apparaît important d'envoyer un signal-prix aux propriétaires pour encourager la remise sur le marché de ces logements.

Actuellement, deux outils fiscaux existent pour limiter la vacance :

- la taxe sur les logements vacants (TLV) réservée aux « zones tendues » (communes de plus de 50 000 habitants, marquées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements<sup>14</sup>) ;

la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) là où la TLV n'est pas appliquée. La TLV est obligatoire dans toutes les zones tendues et son produit fiscal revient à l'État, tandis la THLV est facultative et son produit revient aux communes ou les intercommunalités qui l'ont mise en place.

La loi de finances pour 2023 (article 73) a modifié les modalités de perception de la taxe sur les logements vacants (TLV) étendant son périmètre et augmentant son taux, le produit restant affecté à l'État. Les communes concer-

nées qui avaient instauré la THLV ont perdu le bénéfice de cette dernière, l'État leur donnant la possibilité d'une majoration de la taxe d'habitation des résidences secondaires (THRS). Cette disposition a soulevé de nombreux mécontentements portant sur la perte du produit fiscal et la contrainte de devoir lever un nouvel impôt (THRS) pour compenser.

La cohabitation de ces taxes entraîne une certaine confusion. Elle ne donne pas aux collectivités en secteur tendu les moyens d'engager efficacement des actions pour réduire la vacance et augmenter l'offre de logements.

D'autres questions se posent concernant le développement important dans certains territoires des résidences secondaires et certains élus des secteurs touristiques notamment, s'interrogent sur les outils de modération de leur développement, voire de limitation.

Depuis 2017, les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants ont la possibilité de voter une majoration (entre 5% et 60%) de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), taxe d'habitation qui a été maintenue sur ces dernières. Les intercommunalités n'ont pas accès à cette possibilité. Pour autant la fiscalité sur les résidences secondaires au travers de la TH pourrait jouer un rôle de régulation, ou simplement un rôle de rendement pour financer les aménités correspondantes pendant la saison touristique par exemple<sup>15</sup>.

## ÉVOLUTIONS POSSIBLES :

- Fusionner les deux taxes sur les logements vacants et en faire une taxation locale unique affectée aux collectivités chargée de mettre en œuvre le ZAN. Un complément de ressources sera à trouver pour compenser l'État
- Généraliser la majoration de la THRS à l'ensemble du territoire. Elle n'est possible actuellement que sur les communes en zones tendues, les effets d'un développement important de résidences secondaires pouvant également affecter les secteurs non tendus
- Rendre possible la majoration de THRS sur la part intercommunale
- Revoir les règles de lien entre les taux FB / THRS

## REPENSER LA FISCALITÉ FONCIÈRE

La fiscalité sur le foncier et sur les biens immobiliers est foisonnante : tous dispositifs confondus pas moins d'une trentaine de taxes et impôts sont recensés au niveau local et national. Son est produit important, il est estimé à plus de 100 milliards d'euros en 2021. À côté des principaux outils à la disposition des collectivités locales évoqués plus avant dans cette note, il existe au niveau national une

multitude de dispositifs intervenants à différents stades de la vie d'un bien foncier ou immobilier et concernant son acquisition, sa détention ou son usage (impôt sur la fortune immobilière, sur les plus-values immobilières, sur le revenu foncier) et sa cession (taxe sur les cessions de terrains devenus constructibles locale et nationale). Un tableau les détaille en annexe.

Pour de nombreux observateurs, cette fiscalité est d'une grande opacité. Elle est davantage le résultat d'un empilement de dispositifs que le reflet d'une stratégie cohérente poursuivant des objectifs ciblés. Elle est par ailleurs très instable et a connu au cours des dernières années

de multiples remaniements. Citons à titre d'exemple, les taxes quasiment identiques sur les cessions de terrains nus devenus constructibles<sup>16</sup>.

La modification permanente des règles du jeu est désta-

## IDENTIFIER DE NOUVELLES PERSPECTIVES DE RECETTES

Il s'agit aussi d'identifier pour les collectivités des ressources nouvelles. L'augmentation des actions en faveur d'une maîtrise publique active du foncier, que cela concerne les milieux urbains ou les bourgs ruraux, va peser lourdement sur les budgets locaux à court, moyen et long terme.

Plusieurs sont mobilisables :

### **RÉAFFECTER CERTAINES RESSOURCES POUR « FINANCER LE ZAN »**

De nouvelles perspectives de recettes sont en débat. Le Conseil des prélèvements obligatoire et la Cour des comptes<sup>17</sup> a déjà évoqué une possible réaffectation des droits de mutation départementaux (DMTO) ou nationaux en direction des collectivités qui s'engageraient dans la sobriété foncière. Une affectation de la taxe spéciale d'équipement (TSE) qui finance aujourd'hui les établissements publics fonciers (EPF) est également évoquée.

### **MUTUALISER LA RENTE FONCIÈRE**

Le partage de la rente foncière ou sa mutualisation, bien que touchant à la délicate question de la propriété privée, devient un sujet central. Les débats pointent un « enrichissement sans cause » qui permet actuellement à un propriétaire de bénéficier de la plus-value résultant de la mise en valeur de son bien par l'action publique (aménagements urbains, transport, services...). En revanche, cette mutualisation n'agit pas sur les prix fonciers.

### **DISSOCIER LE FONCIER DU BÂTI**

D'autres pistes méritent également d'être explorées ou encouragées en matière de maîtrise foncière. Il en est ainsi des montages dissociant le foncier, du bâti au travers des baux réels solidaires (BRS) proposés les Offices fonciers solidaires (OFS). Ces dispositifs ont vocation à limiter le coût du logement pour l'acquéreur. Plusieurs collectivités se sont lancées avec succès dans la création d'OFS. Les nouvelles autorités organisatrices de l'habitat (AOH) devraient pouvoir les piloter les agréments des OFS pour éviter toute perturbations des marchés foncier et immobilier.

Ce dispositif s'il permet de produire du logement à prix abordable restant durablement dans le giron public, ne permet pas une limitation des coûts du foncier. Il s'agit uniquement, via des prêts sur le très long terme, d'en alléger la charge pour l'acquéreur. De plus il y a un « coût d'entrée » pour la collectivité (montage de la structure, apport de fonds pour l'achat du foncier...).

### **ENCADRER LES PRIX FONCIERS**

Pour faire face aux impératifs du ZAN et répondre à la crise du logement, un nombre croissant d'élus, notamment dans les zones urbaines, appellent à une régulation des prix du foncier qui représente un des principaux postes de dépense dans une opération d'aménagement. Ainsi, les effets d'un encadrement de nature réglementaire, sur un nombre limité de territoires connaissant une forte tension immobilière, avec possibilités de zonages infra local pourrait être mis à l'étude, en complément du dispositif d'encadrement des loyers.

### **REVOIR LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX AU SEIN DES ENSEMBLES INTERCOMMUNAUX**

Les besoins de « financement du ZAN », mais également l'inégale répartition des espaces artificialisables au sein des territoires intercommunaux invitent enfin à revisiter la question des solidarités financières entre communes et intercommunalité, pour équilibrer des secteurs devenant moins rémunérateurs, avec d'autres offrant des capacités mais dont la mise en œuvre sera coûteuse. **Les pactes fiscaux et financiers doivent pouvoir servir de support aux négociations qui devront s'engager.**

Dans ses recommandations<sup>18</sup>, le Conseil des prélèvements obligatoires propose d'intégrer les effets du ZAN et notamment ses contraintes sur la dynamique des ressources fiscales dans les mécanismes de solidarité horizontaux et verticaux des communes et des intercommunalités. Il s'agirait d'intégrer un potentiel de développement foncier disponible dans les critères de calcul des dotations.



## EN CONCLUSION

Les objectifs de réduction des consommations foncières ou de leur artificialisation incitent, si l'on veut conserver un modèle de développement démographique, économique et urbain dynamique, à la densification des espaces déjà urbanisés. Cette densification doit trouver son modèle de financement.

La large panoplie d'outils fiscaux et de taxes d'urbanisme à la disposition des collectivités doit pouvoir évoluer pour intégrer les objectifs du ZAN et ses modalités d'actions. Selon le degré de tension des marchés immobiliers, les enjeux de développement territoriaux, le contexte économique local, les contraintes et les réponses à apporter ne seront pas les mêmes.

La fiscalité et notamment la fiscalité de l'urbanisme ne peut pas tout, les collectivités doivent également pouvoir s'appuyer sur l'édition de normes au travers de leur PLU permettant une consommation raisonnée du foncier en particulier à l'échelle intercommunale (PLUI).

Trois pistes d'actions sont à mobiliser, la simplification des dispositifs fiscaux existants et une définition claire de leurs objectifs, leur donner une orientation plus en rapport avec les objectifs du ZAN et notamment la densification des constructions artificialisantes, l'identification de ressources et leur réaffectation pour compenser la perte de rendement fiscal qui interviendra dans la durée.



## ANNEXES

	Taxe	Fait génér- ateur	Obligatoire / facultative	Bénéficiaires	Contri- buables assujettis	Assiette	Principales Exonéra- tions & abattements	Rende- ment 2020 (millions d'euros)
FISCALITÉ LOCALE	<b>Taxe sur le foncier bâti (TFPB)</b>	détention	obligatoire	Communes Intercommunalités	Propriétaire	Revenu foncier (valeur locative)	Logements sociaux (permanentes) Activités nouvelles (sur délibération)	35 264
	<b>Taxe sur le foncier non bâti (TFPNB)</b>	détention	obligatoire	Principalement les communes	Propriétaire	Revenu foncier (valeur locative)	Terres agricoles Terres appartenant à l'Etat et aux collectivités	986
	<b>Taxe additionnelle sur le foncier non bâti</b>	détention	facultative	Principalement les communes	Propriétaire	Revenu foncier (80 % de la valeur locative) de certains	Terres appartenant à un EPF	82
	<b>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</b>	l'usage	obligatoire	Principalement Intercommunalités à fiscalité professionnelle unique	Utilisateur l'entreprise	Revenu foncier (valeur locative)	sur délibération ZRR activités nouvelles	8 265
	<b>Taxe sur les cessions de terrains devenus constructibles (art. 1529 CGI)</b>	cession	facultative	Communes Intercommunalités	Propriétaire	Prix de cession – prix d'acquisition actualisé par IPC	Terrain valant moins de 15000 euros	Non communiqué
	<b>Taxe forfaitaire sur les terrains devenus constructibles (1605 nonies CGI)</b>	cession	obligatoire	États (fonds pour l'installa- tion des jeunes agriculteurs)	Propriétaire	Prix de cession – prix d'acquisition actualisé par IPC	Pas d'exonération	Non communiqué
	<b>Droit de mutation à titre onéreux (DMTO)</b>	acquisi- tion	obligatoire	Départements et communes (taxe additionnelle)	Acheteur	Prix de cession	Réduction pour les logements anciens	13 500
	<b>Taxe d'aménagement (TA) ou TA majorée</b>	Permis de construire	facultative	Communes Intercommunalités	Promoteur		Selon délibération taux réduit possible	1,72
FISCALITÉ NATIONALE	<b>Impôt sur la fortune immobilière (IFI)</b>	détention	obligatoire	État (impôt sur le revenu)	Propriétaire	Valeur du bien	Biens non immobiliers	
	<b>Impôt sur le revenu foncier</b>	détention	obligatoire	État (impôt sur le revenu)	Propriétaire bailleur	Revenu locatif		4 500
	<b>Impôts sur les plus-values immobilière</b>	cession	obligatoire	État (impôt sur le revenu)	Propriétaire	Prix de cession – prix d'acquisition non actualisé	Cession de la résidence principale Décroît avec la durée des possession	1 300



## NOTES DE FIN

<sup>1</sup> Le projet de loi de finances pour 2024 devrait apporter des précisions sur ce point

<sup>2</sup> Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – Oct 2022

<sup>3</sup> Pour mémoire, les indices (IPCH n-1) utilisés pour la revalorisation automatique des assiettes des locaux d'habitation sont les suivants : +1,2% en 2018, +2,2% en 2019, +1,2% en 2020, +1,002% en 2021, + 7,2% en 2022 du fait d'une inflation exceptionnelle.

<sup>4</sup> *Guide pratique pour limiter l'artificialisation des sols*, CEREMA, 2019

Conseil des prélèvements obligatoires « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN » (octobre 2022)

Commission des finances du Sénat « rapport d'information sur les outils fonciers à disposition des élus locaux », 2013, Yvon COLLIN, Philippe DALLIER, François PILLET, René VANDIERENDONCK

<sup>5</sup> Notamment rapport de la Cour des comptes « les taxes foncières » observations définitives 2016 – 2021

<sup>6</sup> Crée en 2012 en regroupant des taxes existantes : taxe locale d'équipement, taxe départementale des espaces naturels et sensibles, taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie et taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement en région Ile-de-France.

<sup>7</sup> PLU intercommunal notamment.

<sup>8</sup> La loi de finances pour 2023 a modifié une nouvelle fois les modalités de répartition de la TA entre communes et intercommunalité en revenant à la situation de 2019 d'un partage obligatoire dans le sens intercommunalité - communes et facultatif dans le sens inverse.

<sup>9</sup> 10 % la première année d'imposition, 15 % la seconde et 20 % à compter de la troisième année.

<sup>10</sup> L'exposé des motifs de la loi de finances pour 2021 pointe : « son inefficacité à atteindre ses objectifs » et « des dispositifs plus efficaces introduits » dans le projet de loi. « Il n'y a plus que dix-huit communes concernées et le rendement de ce versement est de 26 000 euros. Il s'agit d'une toute petite taxe, ce qui démontre que le dispositif n'a jamais pris (...). Il est plus opportun de le supprimer (le VSD) et de le remplacer par des incitations réglementaires que de le maintenir ».

<sup>11</sup> Article 1396 du CGI

<sup>12</sup> Articles 1379 et 1379-0 bis du CGI.

<sup>13</sup> Rapport du CPO « La fiscalité dans la perspective du ZAN » juin 2022 / Guillaume de Santeny « La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation de sols » Annales des Mines, responsabilité et environnement, 2018.

<sup>14</sup> La liste des communes est fixée par décret.

<sup>15</sup> IGF, IGA, CGEDD, Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques, juin 2022 / Rapport du CPO « la fiscalité dans la perspective du ZAN » juin 2022.

<sup>16</sup> La taxe prévue à l'article 1529 du CGI au bénéfice des collectivités pour financer les charges d'aménagement et la taxe prévue à l'article 1605 nonies du CGI qui alimente fonds d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

<sup>17</sup> Rapport du CPO « La fiscalité dans la perspective du ZAN » juin 2022 / Cour des Comptes, « Le financement des collectivités territoriales : scénarios d'évolution », Communication à la commission des finances du Sénat, Octobre 2022.

<sup>18</sup> Rapport du CPO « La fiscalité dans la perspective du ZAN » juin 2022.



## CONTACTS

### RÉDACTION

**Claire Delpech**, responsable de pôle Finances / fiscalité, Intercommunalités de France

**Carole Ropars**, responsable du pôle Environnement et Aménagement, conseillère Urbanisme Mobilités Gestion des risques, Intercommunalités de France

### RELECTURE

**Floriane Boulay**, directrice générale, Intercommunalités de France

### RÉALISATION GRAPHIQUE ET CRÉDITS PHOTOS

**Auriane Jaillet**, chargée de communication, Intercommunalités de France

### CONTACT PRESSE

**Yoann Jacquet**, responsable de la communication institutionnelle et des relations presse, Intercommunalités de France

Crédit photo : @ Florent Martin