



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

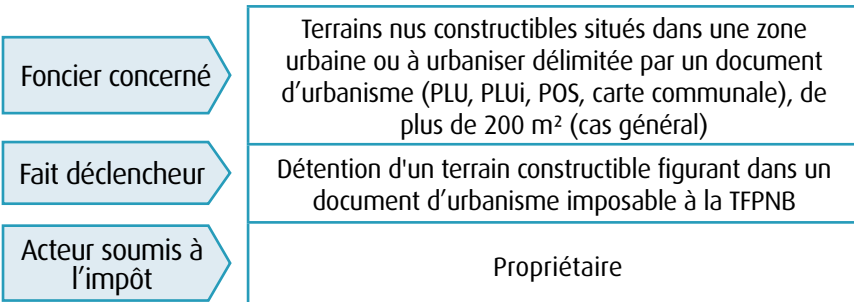
Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ



Principe du dispositif

La fiscalité sur les terrains nus s'organise autour de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). La majoration facultative consiste à augmenter la valeur locative des terrains nus constructibles selon le document d'urbanisme, forfaitairement. Elle renchérit le coût de détention des terrains nus constructibles pour les propriétaires soumis à la taxe foncière non bâtie qui sont donc incités à construire ou céder leur bien pour un projet, plutôt que de le conserver nu. L'objectif est de lutter contre la rétention foncière et d'inciter à la densification résidentielle. Cet outil peut être voté dans les communes et EPCI à fiscalité propre dotés d'un PLU(i), POS ou d'une carte communale.



Produit fiscal

Qui en perçoit le produit ?

La commune ou l'EPCI à fiscalité propre dans lequel est situé le terrain imposable

Enjeux de la mise en place de la taxe

Lutter contre la rétention foncière et mobiliser les fonciers nus constructibles du document d'urbanisme.

La conservation longue de terrains par les propriétaires peut entraîner le gel d'une partie des terrains nus constructibles réglementairement et physiquement. Ceci entrave alors la mobilisation du foncier constructible prévue par les politiques locales de l'urbanisme et de l'habitat.

Cette taxe majorée vise à rapprocher les zones de construction effectives des zones d'urbanisation planifiées par le document d'urbanisme. Il s'agit de créer un choc d'offre, en particulier dans les territoires sous tensions ou en déficit de logements.

Marges de manœuvre des collectivités locales

- Institution par délibération communale
- Pouvoir de modulation de la valeur forfaitaire par m² (de 0 à 3 €/m² en retenant un nombre entier), par la collectivité compétente
- Suppression possible, sur délibération de la réduction de 200 m² de la superficie retenue pour le calcul de la taxe

Fiscalité locale optionnelle

Politique locale de l'aménagement, politique du logement

Art. 1396 CGI.

Mise en oeuvre: 2001
Dernière évolution: 2018

Étendue de l'application





ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ

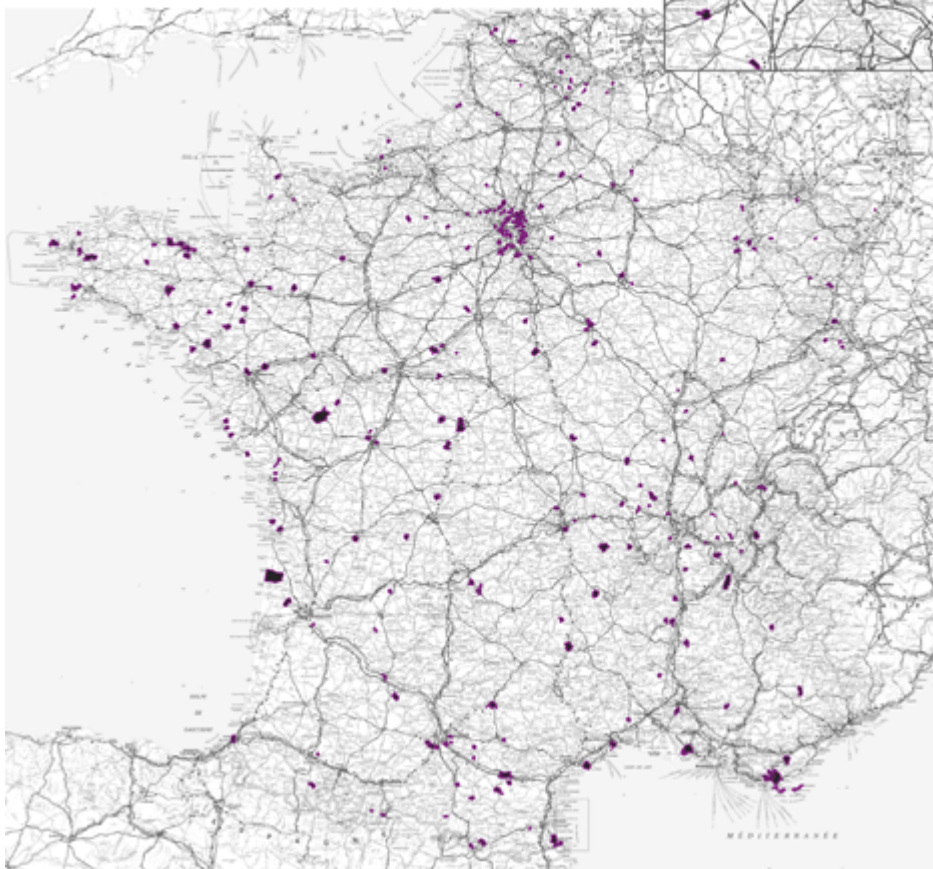


maj. TFPNB

novembre 2020

Utilisation en France métropolitaine

Communes ayant instauré la majoration de la taxe sur le foncier non bâti des terrains nus constructibles au 1/1/2017 (art. 1396 CGI)



Sur la période 2009-2017, près de 400 communes ont adopté cette majoration facultative de la TFNB. L'appropriation de l'outil foncier fiscal s'est étendue, tout en restant d'une utilisation limitée :

- 61 communes au 1er janvier 2009
- 301 communes au 1er janvier 2017.

Conformément à sa vocation temporaire, 92 communes sont sorties du dispositif depuis 2009.

Source : traitements Cerema, B.Leroux, 2015 et 2019, à partir des fichiers fonciers DGFIP

Source : Cerema, 2019 à partir des fichiers fonciers DGFIP, 2018.



CARTE D'IDENTITÉ

maj.
TFPNB

novembre 2020

Majoration facultative de la TFPNB

Effets sur la mobilisation du foncier ^{1/8}

La majoration de la TFPNB est-elle un outil d'action foncière ou outil d'aménagement ?	<input checked="" type="radio"/> OUI
La majoration de la TFPNB a-t-elle des effets sur le marché foncier ?	<input checked="" type="radio"/> DIRECT

4 grands effets de la fiscalité sur le marché foncier

<p>1. La fiscalité incitative en soutien de la politique d'aménagement</p>	<p>La rétention est l'un des freins à la réalisation des projets urbains locaux, publics ou privés. Elle correspond à la situation où les terrains ne sont pas mis en vente par leurs propriétaires sur une longue durée (10-12 ans), avec ou sans usage.</p> <p>Les effets observés de la majoration. Retours d'expériences de 8 communes du Finistère et en France :</p> <ul style="list-style-type: none"> • vente du terrain subissant la taxe foncière majorée, • déclassement du terrain de constructible à non constructible dans le PLU, • réalisation d'un projet d'aménagement ou construction de locaux, • la remise à bail agricole. <p>La majoration change le pouvoir de négociation de la collectivité locale : cet outil fait levier pour ouvrir une discussion entre le projet et la stratégie foncière. Il permettrait de mettre en cohérence le foncier mobilisable et les OAP (source : DDTM 29 et Cerema ; Guelton, Leroux 2016).</p>
<p>2. Effets sur les prix fonciers et immobiliers</p>	<p>La majoration taxe la valeur potentielle d'un actif détenu (stock) mais n'a pas d'effet d'augmentation du prix. En complément, elle révèle une valeur potentielle associée à un bien marchand constructible ; valeur qui peut être décalée par rapport à la perception qu'un propriétaire a de son terrain au regard de son usage actuel (Guelton, 2015).</p>

ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE



Effets sur la mobilisation du foncier ^{2/8}

4 grands effets de la fiscalité sur le marché foncier (suite)

3. Fluidifier les ventes vs Favoriser la rétention des biens

La majoration de la taxe sur le foncier non bâti est un outil de lutte contre la rétention foncière. Son objectif premier est la libération des terrains : elle incite les propriétaires à vendre les terrains nus des sites déjà équipés, au moyen d'une augmentation de la valeur locative cadastrale du terrain. Plus la parcelle a une surface importante, plus l'augmentation de l'imposition est élevée ; d'autant que seuls les terrains de plus de 200 m² sont concernés, sauf délibération contraire de la collectivité.

Pour la collectivité, le dispositif est efficace sur les communes l'ayant instauré : une accélération des mutations est observée débouchant sur une sortie du régime optionnel dans les 2 à 5 ans suivant sa première instauration (Guelton, Leroux, 2016). Le montant du produit fiscal va dépendre de la taille de la commune et du nombre de propriétés assujetties. En pratique, le produit fiscal est souvent faible (quelques milliers €) et décroît au fil de la libération des terrains.

En pratique, selon la valeur de la majoration, l'outil est utilisé dans un objectif différent :

- Lorsque le montant de la majoration est élevée, c'est un outil foncier ;
- Lorsque le montant de la majoration est faible, l'objectif fiscal domine. L'intérêt fiscal est apprécié en rapportant le produit annuel de la majoration aux dépenses d'investissement de la commune.



CARTE D'IDENTITÉ

maj.
TFPNB

novembre 2020

ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Effets sur la mobilisation du foncier ^{3/8}

4 grands effets de la fiscalité sur le marché foncier (suite)

4. Jouer sur la concurrence fiscale

La concurrence face à la mobilité des bases taxables est renforcée temporairement lorsque les communes utilisent une fiscalité optionnelle (à vocation ciblée). La majoration de la TFPNB va exacerber la concurrence, sous réserve que la hausse forfaitaire de la valeur locative soit élevée, sur une courte période (Cf. Stratégie foncière).

Toutefois, « les économies d'agglomération permettent aux villes de récupérer des rentes sous la forme de taux plus élevés sans générer de délocalisation. Au sein d'une agglomération, une forte différence entre le taux de la ville-centre et celui des villes secondaires générerait un excès de dispersion des activités économiques (logement et production) (Gaigné, Riou et Thisse, 2016) » cité par Paty, 2019. Nous supposons ici que l'effet de la majoration est convergent.

Plusieurs points de vigilance ressortent pour la stratégie foncière locale (Cf.p suivante)



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ

maj.
TFPNB

novembre 2020

Effets sur la mobilisation du foncier ^{4/8}

Stratégie foncière locale : Enseignements

Inciter un propriétaire à construire ou céder son terrain ?

Les collectivités peuvent exproprier pour cause d'utilité publique, intéresser les propriétaires au projet, faire valoir une valorisation matérielle et financière de leurs biens ou peser sur les coûts de détention par la fiscalité.

En l'absence de mise en vente, certains outils d'action foncière comme la négociation amiable ou le droit de préemption urbain ne sont pas mobilisables. La stratégie foncière choisit les outils efficaces en cas de rétention, y compris la fiscalité. A ce jour, peu de communes s'en sont saisis (Cf. carte p. 2).

La majoration s'applique à tous les terrains nus urbanisables de la commune, y compris les terrains d'agrément et les vergers privés, de plus de 200 m², sauf délibération contraire (cf. assiette). Cet outil vise à déclencher un choc d'offre foncière.

Les collectivités instaurent une taxe qui s'applique à une valeur potentielle du terrain et non à une valeur de vente.

Marchés fonciers et immobiliers concernés	
foncier économique/ locaux	<input checked="" type="radio"/> OUI
Résidentiel	<input checked="" type="radio"/> OUI
Terres agricoles	<input type="radio"/> NON
Fonciers naturels et renaturation	<input type="radio"/> NON



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

Inciter un propriétaire à construire ou céder son terrain ?

Effets sur la mobilisation du foncier ^{5/8}

CARTE D'IDENTITÉ



novembre 2020

Stratégie foncière locale : points d'attention



Plusieurs points de vigilance pour la stratégie foncière locale sont à prendre en compte :

- 1 Négocier avant de fiscaliser. Pour faciliter la mobilisation foncière, il est conseillé de mener des discussions amont avec les propriétaires, notamment sur les périmètres d'orientations d'aménagement et de programmation du PLU (OAP). Avec la majoration fiscale, la commune force/renoue le dialogue avec les propriétaires pour croiser le projet (inter-)communal avec leur projet patrimonial ;
- 2 S'inscrire dans le calendrier du document d'urbanisme. Lorsque le PLU est en vigueur depuis plusieurs années, mais la commune fait face à un gel d'une partie des fonciers planifiés pour les 4 à 6 ans du PLU, l'alourdissement de la TFPNB est approprié. La prudence est requise en cas de PLU récent : la mise en vente des fonciers n'est alors plus échelonnée sur la durée du PLU ;
- 3 Apprécier le volume foncier et les sites concernés du document d'urbanisme. Cet outil incite à la mise en vente ou à la construction des terrains. La collectivité peut anticiper les fonciers assujettis à l'aide du volet foncier du PLH, des OAP du PLU afin de s'assurer de l'opportunité d'urbanisation des terrains susceptibles d'être assujettis. Les PLU anciens peuvent ne plus correspondre au projet de territoire de l'équipe en place ;
- 4 Répondre à une rareté au regard des besoins fonciers. Dans les territoires tendus, cet outil permet de mobiliser les sites non construits restants. En revanche, l'outil apparaît peu adapté aux territoires où la demande foncière est faible : les propriétaires peuvent y avoir des difficultés à vendre, la majoration est alors mal acceptée ;
- 5 Lever le dispositif quand les objectifs d'aménagement locaux sont atteints. Après adoption de l'outil majoration de la TFPNB, il faut suivre l'évolution du nombre de parcelles dans le temps. Les effets attendus sont une baisse du nombre de parcelles et une baisse du nombre de propriétaires assujettis à la majoration.



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

CARTE D'IDENTITÉ

maj.
TFPNB

novembre 2020

Effets sur la mobilisation du foncier ^{6/8}

Quels effets indirects anticiper ? Quelles stratégies de réponses possibles des acteurs ?



Les ménages

La majoration vient taxer un patrimoine sans être adossée à un flux financier qui permet d'acquitter l'impôt. L'outil crée alors un besoin de trésorerie pour acquitter l'impôt, sous réserve que la majoration soit significative.

Si la majoration est élevée, les propriétaires privés font évoluer leur terrains nus constructibles au moyen d'une construction, d'une vente, d'une mise à bail agricole pour pérenniser l'exploitation agricole du bien (motif d'exonération), d'une demande d'évolution du document d'urbanisme (déclassement de la zone à urbaniser sous réserve de ne pas être viabilisée).

Les propriétaires peuvent également réclamer un réexamen de la constructibilité effective du bien (terrain en forte pente, servitudes, géométrie du site, etc.). Le dégrèvement est alors à la charge de la collectivité lorsque l'inscription est erronée ou non justifiée. Les dégrèvements s'imputent sur le montant des taxes et impositions perçues pour le compte des collectivités locales. Si l'erreur provient des services fiscaux lors de l'exploitation des listes, les dégrèvements sont à la charge de l'État.

La majoration amènera les ménages à modifier leur patrimoine, sous la pression fiscale.

La concentration de la propriété foncière soumise à majoration et la présence de grands propriétaires fonciers sont alors des accélérateurs d'évolution. La majoration peut également avoir un effet 'pied de biche' vis-à-vis de propriétaires fonciers qui ne souhaitent pas voir un projet urbain se développer.



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE



Effets sur la mobilisation du foncier ^{5/5}



Quels effets indirects anticiper ? Quelles stratégies de réponses possibles des acteurs ?

Acteurs de l'aménagement et de la construction

Pour les acteurs de l'aménagement – sauf les établissements publics fonciers locaux, d'État et la Société du Grand Paris-, les coûts de portage foncier sont alourdis tant qu'aucun permis de construire, permis d'aménager ou autorisation de lotir n'a été obtenue.

Un dégrèvement est possible, sur réclamation, en cas de projet de construction ou de vente si le contribuable justifie au 31 décembre de l'année d'imposition d'une cession ou de l'obtention d'une autorisation d'urbanisme (listée ci-dessus). La réclamation pour dégrèvement doit être présentée au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de la réalisation de l'événement qui motive la réclamation (art. R^o 196-2 du Livre des procédures fiscales).

Les entreprises

1. Les entreprises peuvent avoir intérêt à conserver des actifs fonciers pour consolider leur bilan (voir effets fonciers de la CFE). La majoration de la TFPNB, si elle est élevée ou porte sur des surfaces importantes, vient alors contrecarrer la logique de gestion de l'entreprise. Elle peut aussi inciter l'entreprise à céder des terrains non exploités ou une friche.

2. Les entreprises jouent de la concurrence territoriale, quand les économies d'agglomération ne sont pas suffisantes pour ancrer l'entreprise dans le territoire. La majoration de la TFPNB va exacerber la concurrence sur une courte période, sous réserve d'être significative.

Les entreprises des territoires ne présentant pas d'écosystème économique source d'économies d'agglomération seraient donc susceptibles de transférer leur activité plus loin, sous réserve qu'elles soient facilement délocalisables.

Les bailleurs sociaux et privés

Même situation que les entreprises.

Les agriculteurs

Non concernés



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ



Champ d'application ^{1/2}

Les terrains non-bâti constructibles doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- être imposables à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Par suite, en sont exclus les terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Il s'agit notamment des terrains non cultivés employés à un usage industriel ou commercial soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, ou de terrains qui constituent des dépendances indispensables et immédiates des habitations ;
- être constructibles et être situés dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser répondant à des conditions minimales d'équipement délimitée par un document d'urbanisme approuvé ;
- ne pas être exclus du champ d'application de la majoration.



Principaux acteurs assujettis

Les personnes privées ou morales détentrices d'un terrain nu constructible ou à urbaniser viabilisé, d'après le document d'urbanisme, notamment :

- les parcelles en friches et réserves foncières ;
- les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel ;
- les voies privées, jardins non rattachés à un bâti et les parcs ;
- les espaces naturels classés constructibles ;
- les carrières, mines et tourbières.



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ

maj.
TFPNB

novembre 2020

Champ d'application ^{2/2}

Exonérations

De plein droit
en soutien à la politique de l'aménagement ou du logement

OUI

- les terrains appartenant à un Etablissement Public Foncier, à la société du Grand Paris, à l'agence des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.
- les parcelles supportant une construction passible de la taxe d'habitation.
- aux terrains classés depuis moins d'un an dans une zone urbaine ou à urbaniser.
- les terrains appartenant ou donnés à bail à un agriculteur ou à une personne morale agricole pour les besoins d'une exploitation agricole

Facultative
sur délibération de la collectivité locale

NON

De plein droit
DÉGREVEMENT

- sur réclamation, pour les contribuables justifiant d'un permis de construire, d'aménager ou une autorisation de lotir (imposition rétablie rétroactivement si péremption du permis ou de l'autorisation)
- sur réclamation, les contribuables qui justifient d'avoir cédé leur bien au 31 décembre de l'année d'imposition



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE



novembre 2020

Modalités d'application ^{1/2}

Assiette

L'assiette est la superficie de la propriété foncière, tenant compte des parcelles attenantes constructibles détenues par un même propriétaire, réduite de 200 m² (sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent en matière de plan local d'urbanisme).

La majoration s'applique en supplément de la valeur locative cadastrale brute de la TFPNB. L'abattement de 20 % de la TFPNB s'applique après ajout de la majoration.

Par délibération, la collectivité fixe la valeur forfaitaire entre 0 et 3 € par mètre carré (nombre entier). La valeur votée est plafonnée à 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne, définie au niveau national en fonction des zones A, B1, B2 et C de la politique de soutien au logement. Cette valeur au m² est représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique (art.321H, annexe III, CGI). La valeur retenue sera unique pour une même commune.

Depuis le 20/07/2020, le plafond de majoration facultative de la TFPNB s'établit à :

- 3 €/m² en zone A et B1,
- 2,40 €/m² en zone B2,
- 1,14 €/m² en zone C.

En effet, au 20/07/2020, la valeur forfaitaire moyenne au mètre carré est fixée à 210 € en zone A ; 110 € en zone B1 ; 80 € en zone B2 ; 38 € en zone C. Elle est définie par arrêté des ministres chargés du budget et du logement, en intégrant une indexation sur l'indice des prix.

<p>Taxes additionnelles</p>	<p>Certaines taxes additionnelles à la TFPNB s'appliquent en complément de la majoration facultative : la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (art 1519 I. CGI, TA-TFPNB) et les taxes pour frais de chambre consulaire (TCCI et TFCMA) ; la taxe facultative GEMAPI pour les territoires soumis à un risque inondation ; la taxe spéciale d'équipement - facultative ou non - pour les territoires bénéficiant d'un établissement public foncier (CGI, art. 1607 bis, TSE).</p> <p>Le présent panorama met en outre en avant les fiscalités sur la détention qui se cumulent (cf. schéma p 1).</p>
------------------------------------	---



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ

maj.
TFPNB

novembre 2020

Modalités d'application ^{2/2}

Majorations	<input type="radio"/> NON
De plein droit en soutien à la politique de l'aménagement ou du logement	
Facultatives sur délibération de la collectivité locale	

Abattements	<input type="radio"/> NON
De plein droit en soutien à la politique de l'aménagement ou du logement	
Facultatives sur délibération de la collectivité locale	

Évolution	
	Pour information, la majoration forfaitaire de plein droit a été supprimée par la Loi de finances rectificative de 2017 (article 46) à compter des impositions établies au titre de l'année 2018.

Action de la Collectivité	
	La liste des terrains concernés est dressée par la mairie et transmise à l'administration des impôts avant le 1er octobre de l'année qui précède l'année d'imposition.



ACQUISITION

AMÉNAGEMENT

DÉTENTION

OCCUPATION

VENTE

Majoration facultative de la TFPNB

CARTE D'IDENTITÉ



Pour aller plus loin

- BOI-IF-TFNB-20-10-40-20160704 <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/7103-PGP>
- La mise à jour des valeurs locatives (chapitre 2, cf. BOI-IF-TFNB-20-20)
- BOI-IF-TFNB-20171204 <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/6374-PGP.html?identifiant=BOI-IF-TFNB-20171204>
- Décret n°2007-1788 du 19 décembre 2007 (V) <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2007/12/19/DEVU0763119D/jo/article1> modifié par le Décret n°2016-775 du 10 juin 2016 - art. 4, v. init. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/6/10/FCPE1607428D/jo/article4>
- Décret n° 2020-897 du 22 juillet 2020 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code <https://circulaires.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042143201>
- Figeat, D, 2016, Mobilisation du foncier privé en faveur du logement, Ministère du logement et l'habitat durable, Mars, 99 p.
- DREAL des Pays de la Loire, 2013, Identifier et comprendre la rétention foncière, collection Analyses et Connaissances, n°81, 34p, ISBN 978-2-11-0995334-6
- DGFIP, 2018, Précis de fiscalité 2018, <https://www.impots.gouv.fr/portail/www2/precis/precishtml?ancre=cpt-0.1>
- Guelton S., Leroux B., 2016, La sur-taxation des terrains constructibles non-bâtis, Revue foncière, n°9, janvier-février, pp 35-40
- Guelton S., 2015, Taxer les terrains constructibles non-bâtis, Revue foncière, n°3, janvier-février, pp 16-18

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Direction territoriale Ouest : MAN - 9 rue René Viviani - BP 46223 - 44262 Nantes Cedex 2 -

Tél : +33 (0)2 40 12 83 01

Cité des Mobilités - 25 avenue François Mitterand - CS 92803 - F-69674 Bron Cedex -

Tél : +33 (0)4 72 14 30 30 - www.cerema.fr