CARTE D'IDENTITÉ

novembre 2020

Majoration facultative de la TFPNB

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.

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

Foncier concerné	Terrains nus constructibles situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un document d'urbanisme (PLU, PLUi, POS, carte communale), de plus de 200 m² (cas général)
Fait déclencheur	Détention d'un terrain constructible figurant dans un document d'urbanisme imposable à la TFPNB
Acteur soumis à l'impôt	Propriétaire

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.

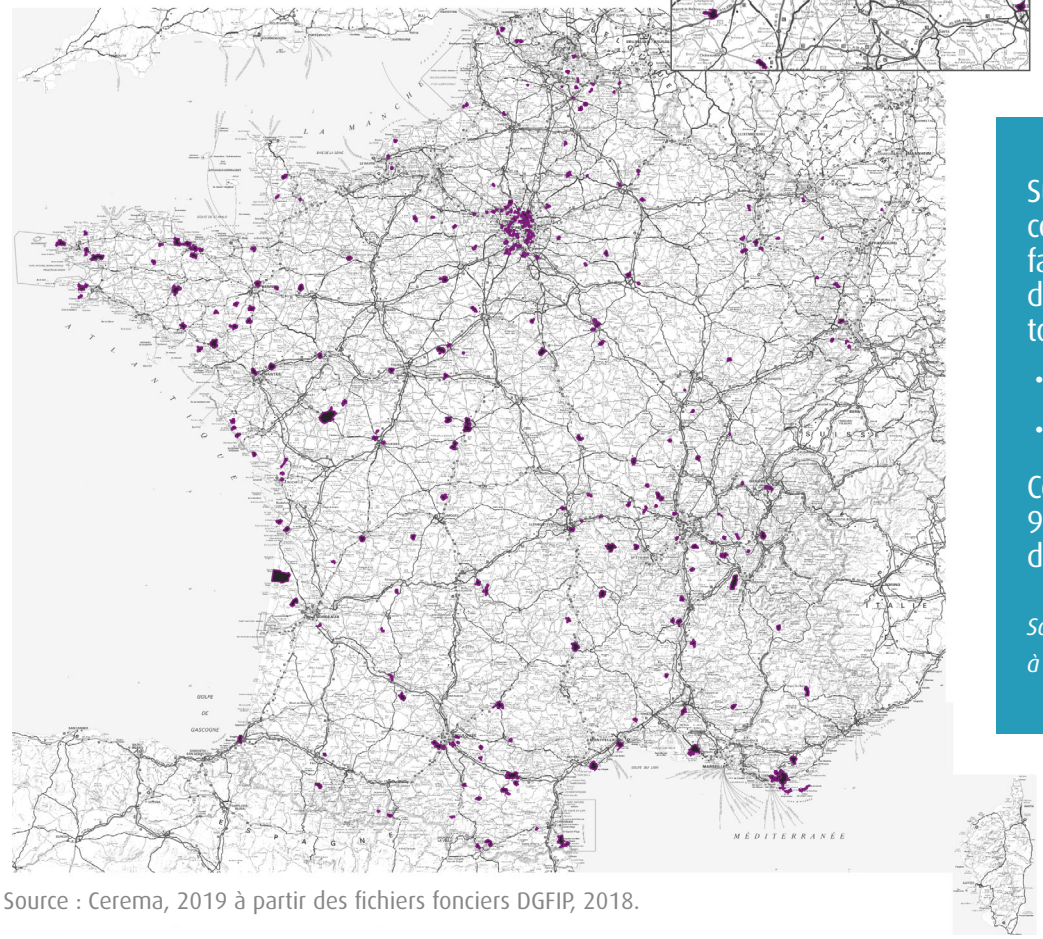
Marges de manœuvre des collectivités locales

- 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

Majoration facultative de la TFPNB

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)



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

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

Effets sur la mobilisation du foncier 1/8

La majoration de la TFPNB est-elle un outil d'action foncière ou outil d'aménagement ?	OUI
La majoration de la TFPNB a-t-elle des effets sur le marché foncier ?	DIRECT

4 grands effets de la fiscalité sur le marché foncier

1. La fiscalité incitative en soutien de la politique d'aménagement

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.

Les effets observés de la majoration. Retours d'expériences de 8 communes du Finistère et en France :

- 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.

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 fonciere. Il permettrait de mettre en cohérence le foncier mobilisable et les OAP *(source : DDTM 29 et Cerema ; Guelton, Leroux 2016).*

2. Effets sur les prix fonciers et immobiliers

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)*.

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.

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)

Effets sur la mobilisation du foncier 4/8

Marchés fonciers et immobiliers concernés	
foncier économique/ locaux	OUI
Résidentiel	OUI
Terres agricoles	NON
Fonciers naturels et renaturation	NON

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.

Effets sur la mobilisation du foncier 5/8

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 TFNB 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 TFNB, il faut suivre l'évolution du nombre de parcelles dans le temps. Les effet attendus sont une baisse du nombre de parcelles et une baisse du nombre de propriétaires assujettis à la majoration.

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 souhaitaient pas voir un projet urbain se développer.

Majoration facultative de la TFPNB

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 établissement 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*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.

Champ d'application 1/2

Les terrains non-bâtis 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.

Majoration facultative de la TFPNB

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 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

DÉGREVEMENTS

- 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.

Majoration facultative de la TFPNB

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.

Taxes additionnelles	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)*. Le présent panorama met en outre en avant les fiscalités sur la détention qui se cumulent (cf. schéma p 1).

Majoration facultative de la TFPNB

Modalités d'application 2/2

Majorations	NON
De plein droit en soutien à la politique de l'aménagement ou du logement	
Facultatives sur délibération de la collectivité locale	

Abattements	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.

Majoration facultative de la TFPNB

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

Site outil de l'aménagement
http://outil2amenagement.cerema.fr/

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**

Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

Fiscalité locale optionnelle

La politique locale des déchets

Art. 1520 à 1526, art. 1609 quater, art. 1636 B undecies, 1639 A bis et art. 1641, I, undecies CGI.

Mise en oeuvre :1926

Dernières évolutions : 1er janvier 2019

Étendue de l'application

France entière et DOM

La **TEOM** couvre 69 % des communes en 2017.

La **REOM** couvre 28 % des communes

(Observatoire des Finances locales, 2018)

Principe du dispositif 1/2

La TEOM est une taxe facultative, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Elle constitue le financement principal du service public d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères. Le montant de la cotisation ne dépend pas du service rendu et peut donc entraîner l'imposition de constructions qui ne produisent pas de déchets ménagers et concerner également des propriétaires qui n'utilisent pas en fait ce service (à la différence de la Redevance sur les Ordures Ménagères – REOM). Une part incitative peut être instituée, en plus de la part fixe (assise sur la quantité).

Foncier concerné	Foncier bâti, habitat, locaux professionnels sauf les établissements industriels
Fait déclencheur	Détention d'une propriété soumise à TFPB ou temporairement exonérée de TFPB.
Acteur soumis à l'impôt	Propriétaire privé ou usufruitier (TEOM répercutable sur le locataire à l'exclusion des frais de gestion)

Produit fiscal

6,8 Md € en 2017

- 5,9 Md€ pour les intercommunalités (87 % du produit fiscal 2017, en essor suite à la loi NOTRe);
- 0,8 Md€ pour les communes (12 %);
- 0,06 Md€ pour les syndicats.

Qui en perçoit le produit ?

Les intercommunalités (Communautés de communes, d'agglomération, urbaines et métropoles) dans lesquelles les biens sont situés se substituent progressivement aux communes (12 % du produit total) et aux syndicats (produit désormais marginal).

(Observatoire des Finances locales, 2018)

Principe du dispositif 2/2

Enjeux de la la taxe

Financement du service d'élimination des déchets ménagers. La collectivité a le choix entre 3 modes de financement :

1. par le contribuable : la **TEOM**, dont une part peut être incitative (élargie à la France entière au 1er janvier 2019 – 12,8 M€ en 2017), complétée par la redevance spéciale (RS) pour les déchets assimilés aux déchets ménagers (déchets non toxiques ou dangereux), et le budget général ;
2. par l'usager avec la **REOM** (29 % des communes);
3. par le budget général au même titre que les autres dépenses de la collectivité (4% des communes). Les disparités entre collectivités peuvent également s'expliquer par la volonté de réduire les déchets ménagers et d'organiser un meilleur tri sélectif.

Marges de manœuvre des collectivités locales

- **Pouvoir de taux,**
- **Introduction d'une part incitative jusqu'à 10 % du produit, dans une ou plusieurs partie du territoire,**
- **Taux unique ou différents par zonages en fonction, pour la TEOM du service** rendu .

Effets sur la mobilisation du foncier 1/3

Effet attendus par le texte

La TEOM n'a pas vocation à modifier la mobilisation du foncier urbanisable. Elle a toutefois des impacts indirects.

Effets constatés

La TEOM s'ajoute à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Elle vient donc renforcer les effets fonciers de l'impôt foncier bâti (cf. carte d'identité TFPB). Ainsi, la TEOM renchérit le coût de détention d'un bâti, pour les propriétaires-occupants et les propriétaires de locaux inoccupés depuis moins de 3 mois indépendamment de la volonté du propriétaire. Elle alourdit le coût de détention.

Les bénéficiaires d'une exonération permanente à la TFPB sont aussi exonérés de TEOM. Ils ne connaissent donc pas d'alourdissement des coûts de possession d'un bien du fait de cette fiscalité.

Par contre, la hausse des coûts de détention et d'occupation d'un bâti induite par la TEOM touche les bénéficiaires d'une exonération temporaire de TFPB en raison de leur qualité, comme les allocataires de la solidarité aux personnes âgées ou du supplément d'invalidité, et les personnes âgées et de condition modeste ou encore le logement social neuf.

Effets sur la mobilisation du foncier 2/3

Impacts des stratégies fiscales des acteurs 1/2
(anticipés ou évalués)

- Dans leur stratégie d'installation, les entreprises (hors usines) et les propriétaires-occupants se positionnent sur des fonciers en fonction de leurs prix mais aussi du coût d'occupation du futur local (TEOM incluse), en complément d'autres critères individuels. **Sauf pour les investisseurs**. En effet, le propriétaire-bailleur peut choisir, comme la loi l'y autorise, d'introduire le montant de la TEOM dans les charges de son locataire (utilisateur du service d'ordures ménagères). Cette mesure vise à favoriser l'investissement locatif.
- La TEOM a des impacts sur les marchés fonciers locaux et les choix des acteurs car elle varie d'une intercommunalité à l'autre et, dans une période transitoire, d'une commune à l'autre. Les EPCI exercent en effet obligatoirement la compétence d'élimination des déchets ménagers depuis le 1er janvier 2017. Ainsi, **la concurrence territoriale se jouera à l'avenir davantage entre intercommunalités qu'entre communes.**

À la source de la concurrence inter-territoriale, 3 leviers à la disposition des collectivités font varier les montants payés par l'occupant :

1. le niveau de service public rendu localement visant à réduire les déchets et organiser un meilleur tri ;
2. l'outil de financement du service retenu : budget général, REOM, TEOM marquent respectivement une contribution fiscale croissante en moyenne ;
3. les écarts de taux entre territoires (en fonction du niveau de service).

On notera qu'à la différence de l'impôt foncier sur le bâti, les territoires voisins immédiats ne peuvent pas tirer bénéfice de ces services publics, sans contribuer à leur financement (sauf apports volontaires en déchetteries). C'est un avantage *(Cerema)*.

Effets sur la mobilisation du foncier 3/3

Impacts des stratégies fiscales des acteurs 2/2

(anticipés ou évalués)

- Plus la commune est de taille importante, plus le montant moyen de la TEOM versé par habitant s'élève. Ce dernier passe de 90 €/hab/an dans les communes de moins de 2000 habitants à 151 €/hab/an dans les communes de plus de 100 000 habitants en 2016, comme le montre le graphique *(statistiques DGCL)*.
- De plus, la **TEOM s'établit actuellement à des niveaux différents au sein d'un territoire**, bien que les évolutions institutionnelles et fiscales (liées à la part incitative) vont dans le sens d'une harmonisation, étalée sur 10 ans. *(Cerema)*

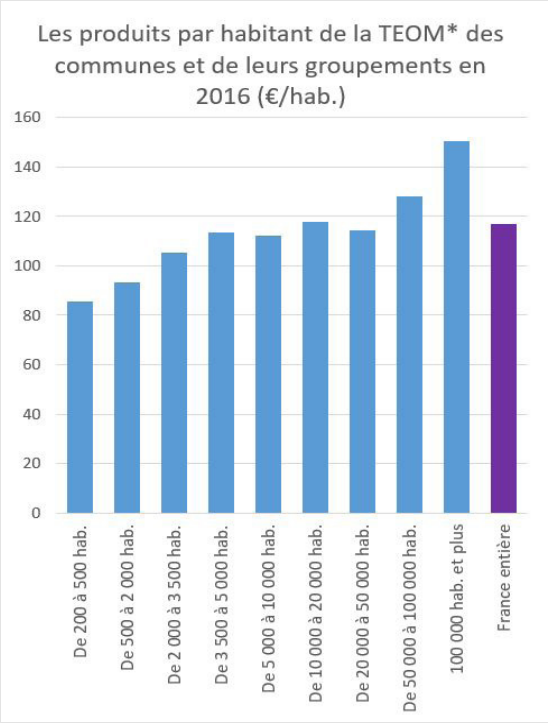
D'où proviennent les écarts actuels de montant payé par les occupants ?

a) Les communes appliquaient des taux différents de TEOM avant le transfert de compétence à l'EPCI. Dans ce cas, l'unification progressive des taux de TEOM est étalée sur 10 ans au plus (voir la rubrique Taux ci-dessous) ;

b) la création de zonages pour service rendu sur une même intercommunalité / commune, avec des taux différenciés adaptés au niveau de service, est possible;

c) la part incitative à la TEOM, peut être expérimentée sur une portion seulement du territoire par les communes et les EPCI, pour une durée maximale de 5 ans *(CGI, art. 1522 bis, I bis ; DGFIP, 2018, Précis de fiscalité, 6330-6)*.

Quels effets de la part incitative de la TEOM ? La part incitative de la TEOM propose des tarifs homogènes sur le territoire. Cette part a vocation à croître, dans une limite de 45 % du produit total de la TEOM, nivelant progressivement les différences sur un même territoire. *(Cerema)*



(Source : DGFiP, REI ; calculs DGCL.)

* Y compris la part incitative à la TEOM.
Remarque : le calcul du produit de la TEOM par habitant tient compte uniquement de la population communale concernée.

Champ d'application 1/2

La TEOM est due pour :

- toutes les propriétés soumises à la TFPB, y compris les garages et parking soumis à cette taxe, même si leur utilisation n'entraîne pas ou peu d'ordures ménagères,
- les propriétés temporairement exonérées de TFPB (logement social neuf),
- les logements des fonctionnaires, employés civils ou militaires logés dans les bâtiments qui appartiennent à l'État, aux régions, aux départements, aux communes, aux établissements publics scientifiques d'enseignement ou d'assistance et les établissements publics territoriaux exonérés de taxe foncière bâtie.

Principaux acteurs assujettis

- Les entreprises, sauf les usines, (personnes morales privées),
- Les particuliers (personnes physiques) propriétaires d'un bien soumis à la TFPB, y compris les propriétaires exonérés temporairement de TFPB,
- Les logements des fonctionnaires ou militaires logés dans les bâtiments publics exonérés de TFPB,
- Sur des courtes périodes, les EPF et les aménageurs en portage de foncier bâti : possibilité, sur réclamation, de décharge ou de réduction après une vacance de plus de 3 mois.

Champ d'application 2/2

Exonérations

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

Exonérations permanentes et totales portant notamment :

- sur les bâtiments exonérés de façon permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties, essentiellement les propriétés publiques non productives de revenus (pour le détail, voir la carte d'identité de la TFPB),
- sur tous les établissements industriels, à l'exception des locaux d'habitation et des locaux affectés à l'exercice d'une activité commerciale distincte de l'activité industrielle, même s'ils sont sur leur site,
- selon la qualité du locataire (les locaux sans caractère industriel et commercial de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements et affecté un service public),
- sur les locaux situés dans une partie de l'intercommunalité / de la commune où le service ne fonctionne pas, sauf délibération contraire de la collectivité.

OUI Facultatives
sur délibération de la collectivité locale

- Les locaux à caractère industriel ou commercial (exonération totale annuelle),
- les locaux industriels ou commerciaux assujettis à la redevance spéciale d'élimination des déchets non ménagers pour éviter la double imposition, sur communication de la liste des locaux concernés par la collectivité à l'administration fiscale (exonération totale annuelle),
- le bâti équipé : immeubles munis d'un incinérateur d'ordures ménagères, (exonération totale ou réduction jusqu'à 75 % du montant de la taxe),
- exonération de la part incitative de TEOM seule, pour les constructions nouvelles et reconstructions la 1ère année suivant la date d'achèvement.

Modalités d'application

Assiette

- Pour la part fixe :

Assiette de la taxe foncière, c'est-à-dire le revenu net fondé sur la valeur locative cadastrale.

- Pour la part incitative, quand elle existe :

l'assiette est déterminée par la quantité de déchets produits pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition, valorisée selon le(s) tarif(s) unitaire(s) voté(s).

Son produit est compris entre 10 % et 45 % du produit de la taxe *(CGI 1522 bis)*.

Taux pratiqués

9,28 % hors part incitative

(9,3% avec la part incitative), taux moyen en 2017.

Taux

1- **Une unification progressive des taux de TEOM** au sein d'un EPCI, étalée sur 10 ans au plus, est prévue dans le cadre des recompositions intercommunales, pour la part fixe de la TEOM :

Lorsqu'un EPCI institue la TEOM à un taux unique sur l'ensemble de son territoire, il peut en résulter des augmentations de cotisations pour les redevables ou une évolution des leviers de financement de ce service sur certaines communes, passant de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (**REOM**) ou de leur budget général à la TEOM. Les EPCI peuvent alors voter des taux différents sur leur périmètre, afin de limiter les hausses de cotisations de TEOM liées à l'harmonisation du mode de financement du service d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers. (CGI art 1636 B undecies).

2- **Des taux différenciés par zone sont possibles** sur délibération, en fonction du service rendu et de son coût, pour la part fixe de la TEOM :

Les EPCI et les communes peuvent définir des zones de perception où s'appliquent des taux différents en vue de proportionner le montant de la TEOM à l'importance du service rendu apprécié en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût (BOI-IF-AUT-90-30-20).

3- Pour **la part incitative de la TEOM**, quel que soit le zonage existant pour la part fixe de la TEOM, les tarifs de la part incitative ne peuvent pas être impactés par ce zonage, la part incitative de la TEOM est donc homogène sur l'ensemble du territoire de la collectivité.

Modalités d'application

Majorations	
De plein droit en soutien à la politique de l'aménagement ou du logement	NON
OUI Facultatives sur délibération de la collectivité locale	Une part incitative qui s'ajoute à la part fixe peut être instituée. Depuis le 1er janvier 2019, cette part peut atteindre 10% du produit de la TEOM de l'année N-1.

Abattements OUI	
De plein droit en soutien à la politique de l'aménagement ou du logement	À noter : à la différence de la TFPB, pas d'abattement en faveur des logements à usage locatif situés en zones urbaines sensibles appartenant à des organismes d'HLM ou à des SEM (prévu à l'article 1388 bis du CGI).
Facultatives sur délibération de la collectivité locale	La valeur locative des habitations soumises à la TEOM peut être plafonnée à une valeur ne pouvant être inférieure à deux fois la valeur locative moyenne communale des locaux d'habitation *(art. 1522 II CGI)*.

Dégrèvement	Une décharge ou une réduction de la TEOM peut être accordée, sur réclamation, en cas de vacance d'un immeuble d'une durée supérieure à trois mois indépendante de la volonté du contribuable *(article 1524 du CGI)*, dans les mêmes conditions que pour la taxe foncière sans que la part incitative ne soit pas concernée par cette décharge.

Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

Évolution

Suite à l'expérimentation d'une part incitative de la TEOM (2015-2018), la loi de Finances 2019 (article 23) modifie le régime de la TEOM pour favoriser l'institution de la part incitative, clarifier les dépenses pouvant entrer dans son calcul et préciser son taux.

La mise en place d'une part incitative pouvant atteindre jusqu'à 10 % du produit de la TEOM de l'année précédente est permise. Cela permet d'amortir les coûts relatifs à sa mise en place qui nécessite de mesurer le volume, poids ou nombre de sacs de déchets.

Pour aller plus loin

- BOI-IF-AUT-90-10-20150624
- http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/3650-PGP.html?identifiant=BOI-IF-AUT-90-10-20150624
- Règles relatives à l'établissement de la taxe (champ d'application, assiette, exonérations, redevables, contentieux, etc.) [chapitre 1, BOI-IF-AUT-90-10] ;
- Délibérations instituant la TEOM (chapitre 2, BOI-IF-AUT-90-20) ;
- Délibérations relatives à la fixation des taux et tarifs de la TEOM (chapitre 3, BOI-IF-AUT-90-30) ;
- Délibérations relatives à l'assiette de la TEOM (chapitre 4, BOI-IF-AUT-90-40).
- ANIL, 2019, https://www.anil.org/aj-loi-finances-2019-loi-finances-rectificative-2018-loi-financement-securite-sociale-2019/
- DGCL, 2006, Les modes de financement du service d'élimination des déchets ménagers, http://www.collectivites-locales.gouv.fr/modes-financement-service-delimination-des-dechets-menagers-guide-2006
- DGFIP, 2018, Brochure pratique Impôts locaux, Ministère de l'action et des comptes publics, septembre, 239 p.
- Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2018, Les finances des collectivités locales en 2017, Septembre, 248 p.
- BOI-IF-AUT-90-30-10-20150624, IF - AUT - Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) - Fixation des taux et des tarifs - Vote des taux de la part fixe de TEOM, http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/7976-PGP.html?identifiant=BOI-IF-AUT-90-30-10-20150624

Site outil de l'aménagement
http://outil2amenagement.cerema.fr/

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**

Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

Ce panorama apporte une vision synthétique de la fiscalité foncière depuis l'achat d'un terrain à son occupation bâtie et une sensibilisation à ses enjeux fonciers dans les cartes d'identité par impôt. Les élus et les techniciens peuvent identifier rapidement les dispositifs optionnels mobilisables par leur intercommunalité ou leur commune.

Pour en savoir plus

Série de fiches outils « Maîtriser l'impact économique du foncier » sur le site outils de l'aménagement.

Site outils de l'aménagement

Le site « Outils de l'aménagement » a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

http://outil2amenagement.cerema.fr/

Contacts

Cerema Ouest - Département des Transitions territoriales

Agnès Pouillaude
Tél.: +33(0)2 40 12 84 97
agnes.pouillaude@cerema.fr

© 2019 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

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
www.cerema.fr

Pilotage : Agnès Pouillaude, Cerema Ouest
Rédaction : Agnès Pouillaude Cerema Ouest ; Dado Kandé, Cerema Sud-Ouest ; Pierre Nouaille, Cerema Ouest ; Bertrand Leroux, Cerema Ouest ; Annabelle Berger, Cerema Nord Picardie
Relecture et contributions :
Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales :
- Bureau des politiques foncières, DGLAN/DHUP/AD3
- Bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement, DGALN/DHUP/FE3
Dominique Oudot-Saintgéry, OSG Consultant ; Guillaume Fauvet, Cerema Territoires et Ville
Maquettage : Audrey Debroise-Marti, Cerema Ouest v02122021

Expertise & ingénierie territoriale