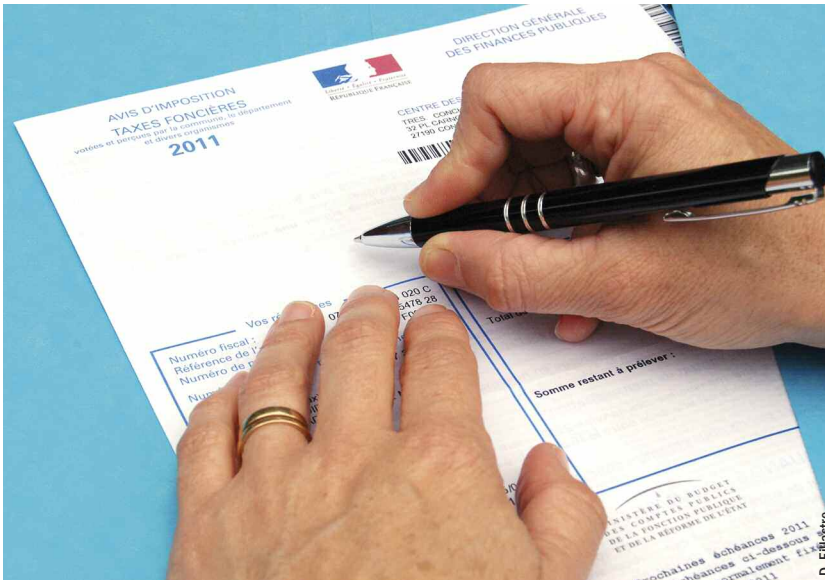


# La fiscalité, outil de politique foncière

**Joseph Comby**  
Consultant foncier



**La fiscalité peut-elle être au service de la politique foncière ? La question est simple. La réponse varie selon le point de vue d'où l'on se place. À l'échelon national, il est possible d'observer les impacts de la législation fiscale sur l'économie foncière dans son ensemble. Mais dans la conduite des politiques locales, l'outil fiscal demeure, en France, trop peu flexible pour être un véritable outil d'aménagement : il n'est, bien souvent, utilisé que comme un robinet à finances.**

**L**es taxes, impôts, participations, versements et autres contributions qui ont un impact (pas toujours voulu) sur l'économie foncière, ou qui ont été créés pour exercer un tel impact (sans toujours y parvenir), forment un vaste bric-à-brac, créé par sédimentation, au fil des ans.

La réforme partielle de cette fiscalité, glissée il y a 18 mois dans une loi de finance rectificative<sup>(1)</sup>, applicable pour l'essentiel depuis le mois de mars 2012, apporte quelques simplifications formelles avec la taxe d'aménagement et ajoute ce qui risque de n'être qu'un nouveau gadget : le « versement pour sous-densité ».

## Deux fiscalités foncières

Au-delà de la technicité des mécanismes, la compréhension globale de l'impact de la fiscalité sur le foncier nécessite d'abord une bonne classification économique des dispositifs, sans s'arrêter à leurs intitulés multiples.

Pour l'économiste, il existe deux grands types de fiscalité foncière aux effets diamétralement opposés. D'un côté, les prélèvements annuels sur la propriété ou l'usage des biens immobiliers. De l'autre, les prélèvements ponctuels sur les mutations (ventes ou successions), les changements d'usage des sols, les constructions nouvelles, etc.

Tandis que les premiers pénalisent la rétention des biens peu ou pas utilisés et favorisent leur réaffectation, leur valorisation, la mise en œuvre des droits à bâtir, etc., les seconds ont l'effet inverse : ils freinent la mobilisation des terrains

et la pleine utilisation de leurs potentialités, ce qui a parfois été le but recherché, comme le montre l'histoire du plafond légal de densité (PLD).

## L'impôt et les densités

Peut-on agir sur les densités par l'impôt ? L'expérience du PLD l'a prouvé sans conteste. Créé en 1975, à une époque où la politique du nouveau président Giscard d'Estaing visait à lutter contre la densification des centres, et à favoriser le développement de la maison individuelle, en réaction aux excès de l'urbanisme pompidolien. Le résultat fut même foudroyant puisqu'en l'espace de deux ans, ce prélèvement fiscal sur les projets excédant un certain coefficient d'occupation des sols (COS) plafond (1,5 à Paris, 1 partout ailleurs), fit chuter de 85 % les surfaces de planchers construites au-delà de ces deux seuils.

La politique d'aménagement conduite depuis une quinzaine d'années, poursuivant un objectif diamétralement opposé, celui de densifier l'urbanisation existante afin de réduire l'étalement urbain périphérique, elle aurait dû pousser à supprimer ce PLD, plutôt que de se contenter d'en interdire l'extension, comme le fit la loi SRU<sup>(2)</sup> en 2000.

Cette question reste particulièrement d'actualité dans l'agglomération parisienne puisque, comme le montrent les statistiques officielles,

(1) Loi de finance rectificative 2010-1658 du 28 décembre 2010.

(2) Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

c'est là que se situe l'essentiel de la collecte nationale du versement pour dépassement du PLD. Plus précisément, elle se pose dans une série de communes de la première couronne, la Ville de Paris l'ayant, pour sa part, supprimé. En 2006, année où la collecte a été maximale, les trois départements de la première couronne<sup>(3)</sup>, ont, en effet, représenté 93 % de la collecte nationale, avec loin devant, le département des Hauts-de-Seine qui assure, à lui tout seul, 85 % de cette collecte.

Sans attendre la suppression complète du PLD, que peut-on espérer de la création du nouveau « versement pour sous-densité » dans la lutte contre l'étalement urbain ? Apparemment, il s'agit d'un PLD inversé, puisque le versement s'applique aux constructions utilisant moins de la moitié ou des trois quarts des droits à bâtir existant sur la parcelle. On remarquera d'abord qu'il est moitié moins lourd que l'ancien PLD (il est basé sur la moitié de la valeur des capacités foncières non utilisées alors que le PLD l'était sur la valeur totale du dépassement des capacités plafonds).

Cependant, la symétrie des deux dispositifs n'est que formelle. Pour obtenir un effet aussi radical que celui du PLD, mais en sens inverse, il aurait fallu remplacer la taxation de la densité par une subvention de la même densification, ce qui est évidemment inimaginable. Le versement pour sous-densité reste une taxe à la construction comme une autre, et il est fort à craindre que, pour ne pas la payer, la meilleure solution soit souvent... de ne rien construire du tout.

La densification entraîne des coûts constructifs plus élevés, ne se justifiant économiquement que si elle permet de répartir un coût foncier élevé sur de plus grandes surfaces de plancher. Là où ce coût foncier n'est pas prohibitif, la meilleure incitation fiscale à opter pour la densification est d'accroître le coût de la non-utilisation des terrains en augmentant leur taxation annuelle. L'idée n'est pas nouvelle puisque la première tentative de surtaxation des terrains constructibles non bâtis remonte à un amendement d'Olivier Guichard à la fin des années 1970. Mais le montant n'a jamais été porté à un niveau suffisamment significatif. La première majoration des taxes sur les terrains constructibles non bâtis (un triplement des bases agricoles) fut si faible que les propriétaires urbains concernés n'en eurent même pas conscience. Les correctifs ultérieurs n'eurent pas beaucoup plus d'effet car dans la réalité, la plupart des terrains disposant d'un fort potentiel de constructibilité, n'étant pas totalement nus, ne sont pas touchés. Seule une refonte de la fiscalité foncière annuelle serait donc susceptible d'insister à leur mobilisation.

## Des taxes foncières hors d'âge

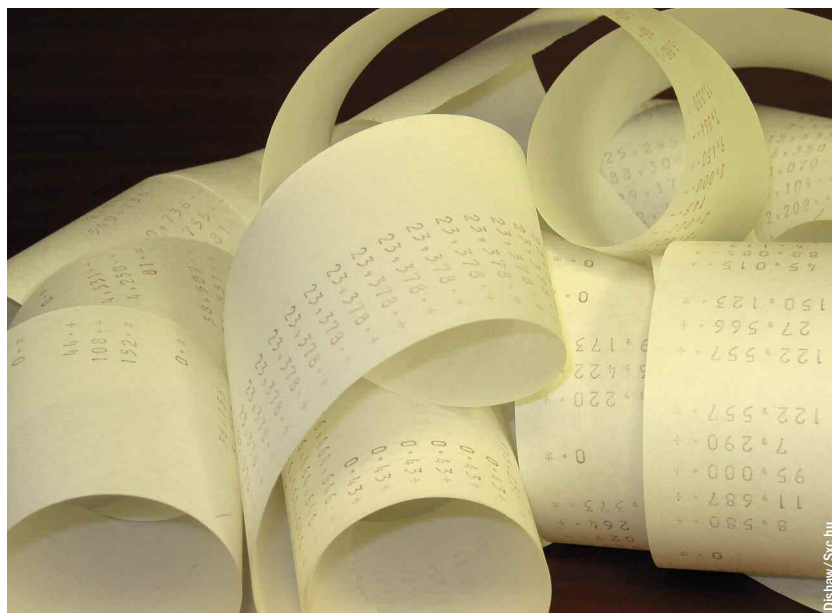
La base de la fiscalité foncière, la taxe foncière sur la propriété bâtie et celle sur la propriété non bâtie, remonte à plus de deux siècles, et n'a été refondue pour la dernière fois qu'un peu avant la guerre de 1914. Elle répondait aux besoins de financement d'un État essentiellement agricole où la terre était un outil de placement, producteur d'une rente locative pour la bourgeoisie du XIX<sup>e</sup> siècle (voir les romans de Balzac). Ce qui explique qu'elle repose toujours sur les « valeurs locatives » des biens. Elle est devenue inintelligible dans un pays où plus personne ne peut vivre de la location d'une terre.

En théorie, imposer des valeurs vénales à un taux plus faible ou des valeurs locatives à un taux plus élevé devrait être équivalent, dans la mesure où les deux sont proportionnels. En pratique ce n'est pas le cas. D'abord, parce que le niveau des loyers, celui des terres agricoles en particulier (fermages) est fortement réglementé, mais surtout parce que les terrains urbains, devenus le principal potentiel fiscal, ne sont presque jamais loués. L'estimation des valeurs locatives a donc perdu depuis longtemps tout lien avec le réel.

Cela étant, il ne faut pas rêver. L'échec de la tentative de modernisation des bases locatives qui avait été mis en chantier par le gouvernement Rocard, il y a vingt ans, puis laissé dans les cartons par ses successeurs, doit servir de leçon. Une idée serait alors de se limiter à la réforme essentielle, l'imposition annuelle des terrains urbains. De manière très simple, il pourrait être calculé, zone par zone, un niveau minimum de taxation des parcelles urbaines correspondant

(3) Pour rappel, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

**Une fiscalité dont les fondements remontent à plus de deux siècles.**



à leur valeur comme terrain à bâtir. Et pour toutes celles dont l'actuelle taxation, au bâti ou au non-bâti, serait inférieure, c'est la taxation comme terrain à bâtir potentiel qui l'emporterait. L'objectif étant de pousser son propriétaire à mieux utiliser ce potentiel ou à trouver un acquéreur qui le ferait à sa place.

### Le financement des aménagements

Reste la question lancinante du financement de l'aménagement des infrastructures et des équipements qui devrait être la contrepartie de l'attribution de nouveaux droits à bâtir. Le vieux schéma des zones d'aménagement concerté (ZAC) publiques a bien fonctionné dans le cadre d'opérations d'une taille suffisante, où les terrains étaient expropriés à leur valeur avant aménagement, puis où tous les coûts de viabilisation et d'équipement étaient intégrés dans les montants des ventes finales de droits à bâtir. Tout se complique avec la multiplication des petites opérations et des constructions dispersées, dont la masse globale induit des besoins de renforcement des réseaux et d'infrastructures nouvelles, sans qu'il soit possible d'établir de relation entre telle autorisation d'urbanisme et tel coût d'aménagement.

L'ancien système des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) permettait théoriquement, depuis 1985, de mettre globalement à la charge de toutes les futures constructions nouvelles d'un quartier le coût de tous les aménagements rendus nécessaires dans ce même quartier, sur la base d'une évaluation assez précise des coûts et des programmes immobiliers attendus. Mais en pratique, la complexité de la démarche avait souvent conduit à n'utiliser le PAE que comme habillage de participations financières négociées au cas par cas avec les constructeurs.

Le principe de la nouvelle «taxe d'aménagement» est donc louable. Il unifie les différentes taxations exigibles lors du permis de construire, tout en permettant des niveaux de prélèvements variant d'une zone à l'autre, en fonction des charges d'équipements à y prévoir. Le système gagne en lisibilité pour les constructeurs qui pourront en tenir compte lors de leurs négociations foncières avec les propriétaires. Cependant il est possible de regretter la faiblesse du taux maximum (20 % du coût théorique de la construction), applicable dans les secteurs géographiques où les coûts d'aménagement sont les plus élevés, surtout si l'on tient compte des exonérations qui obligeront à une péréquation des charges.

Cette super-taxe locale d'équipement (TLE) géographiquement modulable, n'étant exigible qu'auprès des demandeurs de permis de construire, aura par ailleurs le double inconvé-



nient d'obéir à un calendrier imprévisible et d'être sans effet sur les propriétaires qui trouveront plus sage d'attendre tranquillement que les prix montent, au fur et à mesure des améliorations apportées au quartier.

### Taxer ou capter les plus-values ?

Le dilemme de la taxation des plus-values s'invite donc dans le débat. L'équité voudrait que les plus-values d'urbanisation, véritable enrichissement sans cause, soient lourdement taxées. L'expérience historique de l'ancienne Angleterre travailliste montre qu'en prétendant les confisquer totalement, on n'obtient pourtant qu'un blocage du marché, les propriétaires n'ayant plus aucun intérêt à vendre. L'efficacité urbanistique voudrait qu'au lieu de chercher à taxer ces plus-values, on cherche plutôt à les capter à travers des procédures d'aménagement sous contrôle public et une restauration des anciennes règles de l'expropriation à la française. Et puisqu'il est de bon ton de faire référence à l'Allemagne dans le débat politique, rappelons que chez nos voisins, une zone à urbaniser n'est pas une zone dans laquelle les propriétaires peuvent construire, mais une zone où ils doivent le faire (ou vendre), dans un certain délai, après remembrement, avec un certain niveau de participation financière aux travaux publics et un pourcentage de surface cédé gratuitement pour les espaces publics. D'où un moindre étalement urbain qu'en France, puisqu'il n'est plus nécessaire de prévoir des surfaces urbanisables beaucoup plus vastes que de besoin pour parer à l'attentisme des propriétaires.

#### Pour en savoir plus

- COMBY Joseph et RENARD Vincent. *L'Impôt foncier*, PUF, coll. « Que sais-je? », 1985.
- COMBY Joseph et RENARD Vincent. *Les Politiques foncières* PUF, coll. « Que sais-je? », 1996.
- [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com)