

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LA FISCALITÉ LOCALE DANS LA PERSPECTIVE DU ZAN

Saisine de la Commission des finances du Sénat sur le
fondement de l'article L. 331-3 2^{ème} alinéa du CJF

Audition du 26 octobre 2022

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

DÉROULÉ DE L'INSTRUCTION & MÉTHODE RETENUE

Une commande initiée le 8 juin, un lancement des travaux en juillet avec un rendu attendu pour le PLF 2023 (mi-octobre) => soit un peu plus de 2 mois d'instruction seulement :

- **Une cinquantaine d'entretiens avec les différentes parties prenantes (administrations, collectivités, organisations professionnelles, secteur privé);**
- **Peu de littérature académique, de parangonnage international et ... de données financières disponibles;**
- **Plusieurs temps d'échanges avec votre rapporteur général et votre rapporteur particulier;**
- **Un projet de rapport présenté de manière détaillée à la DLF et la DHUP et discuté en CPO.**

Deux questions auxquelles des réponses étaient attendues :

1. **L'objectif du ZAN va-t-il modifier les équilibres financiers des collectivités territoriales et des groupements, et si oui, quels ajustements peuvent être envisagés ?**
2. **La fiscalité locale peut-elle envoyer un signal-prix aux acteurs économiques pour faciliter l'atteinte de l'objectif ZAN, et si oui quelles modifications doivent y être apportées ?**

Des recommandations qui s'étalent sur le court, moyen et long termes.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

EVOLUTION DES RECETTES FISCALES LOCALES ENTRANT DANS LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTUDE (SOURCE : DGFIP, DGCL, OFGPL)

En millions d'euros	2018	2019	2020	2021
Taxes foncières sur les propriétés bâties	33 628	34 526	35 264	34 879
Taxes foncières sur les propriétés non bâties	1 067	1 092	1 106	1 116
Cotisation foncière des entreprises	7 954	8 006	8 265	6 853
Taxe d'aménagement	1 718	1 786	1 692	1 931
Droits de mutation à titre onéreux	14 825	16 286	15 917	19 762
Taxe d'habitation sur les logements vacants	71	75	84	82
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	-	-	776	820
Taxe sur les friches commerciales	13	13	13	13
Total taxes locales étudiées	59 276	61 784	63 117	65 456
Total impôts et taxes perçus par les collectivités territoriales	147 847	152 828	151 266	157 288
Total recettes des collectivités territoriales	240 730	248 383	243 810	256 150

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

3 CONSTATS

I - La fiscalité locale n'est pas responsable à titre principal de l'artificialisation, et peut devenir un outil plus efficace au service de l'objectif ZAN.

II - Un changement de paradigme pour adapter la fiscalité locale à l'objectif ZAN est souhaitable.

III - Des travaux complémentaires sont nécessaires avant de donner un rôle plus important à la fiscalité locale dans la mise en œuvre du ZAN.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

3 CONSTATS

I - La fiscalité locale n'est pas responsable à titre principal de l'artificialisation, et peut devenir un outil plus efficace au service de l'objectif ZAN.

II - Un changement de paradigme pour adapter la fiscalité locale à l'objectif ZAN est souhaitable

III - Des travaux complémentaires sont nécessaires avant de donner un rôle plus important à la fiscalité locale dans la mise en œuvre du ZAN

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La fiscalité locale, une variable *a priori* marginale dans les décisions qui conduisent à artificialiser les sols

1 - Du point de vue des agents économiques

Principale source d'analyse : le rapport conjoint INRA IFFSTAR qui ne conclut pas à une influence massive de la fiscalité locale dans les décisions des acteurs

- Enjeux éventuels de concurrence entre des territoires proches
- Un poids jugé faible (5 % d'une opération immobilière selon les acteurs rencontrés par le CPO)

=> Une faille de marché : la non prise en compte dans l'économie des aménités rurales du sol ; la valeur marchande d'un terrain non artificialisé ne reflète pas sa contribution écosystémique.

2 - Du point de vue des exécutifs locaux

Pas de littérature scientifique sur ce sujet précis, mais des laboratoires prêts à l'approfondir si besoin. Quelques constats empiriques :

- La fiscalité foncière encourage le bâti, mais pas forcément l'artificialisation.
- Une ville dense est fiscalement plus « rentable » et économiquement moins coûteuse qu'une ville étalée .
- Il existe quelques biais qui peuvent favoriser l'étalement urbain et les constructions neuves, par exemple la THRS.

=> Surtout, il n'existe pas de biais en faveur de la lutte contre l'artificialisation



CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Des dispositifs fiscaux ciblés peuvent favoriser la mise en œuvre du ZAN

Plusieurs besoins d'appui se dégagent, mais la fiscalité locale n'est pas toujours l'outil le plus pertinent:

1 - Limiter la vacance et réguler les résidences secondaires pour répondre à la demande croissante de logements

Recommandation n° 1: Supprimer le critère du nombre d'habitants (50 000 habitants), tout en conservant le critère de tension sur le marché immobilier, pour la taxe sur les logements vacants et la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires;

Recommandation n°2: Fusionner les deux taxes sur les logements vacants en une taxe unique et la transformer en impôt local.

2 - Inciter à la densification urbaine pour loger un nombre plus grand d'habitants et libérer de l'espace pour le développement économique et commercial

=> A compléter après un groupe de travail sur les leviers disponibles et souhaitables, et une meilleure communication de la part du Gouvernement sur les outils disponibles.

3 - Accompagner les opérations de recyclage urbain => l'outil fiscal n'est pas jugé prioritaire

En termes de méthode, le CPO privilégie une boîte à outils optionnelle, laissée à la main des exécutifs locaux, et évaluée périodiquement.

Recommandation n°3 : Inscrire à l'ordre du jour des assemblées municipales et communautaires, dans le cadre du rapport triennal sur l'artificialisation des sols, un débat portant sur le recours aux instruments fiscaux concourant à l'objectif ZAN.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les exonérations et abattements appliqués à la fiscalité locale devraient être réservés aux opérations non artificialisantes

1 - De premières mesures d'ajustement limitées à l'occasion de l'article 7 du PLF 2023

⇒ On pourrait immédiatement aller plus loin en intégrant les piscines dans la revalorisation des assiettes forfaitaires de la taxe d'aménagement.

2 – Plus fondamentalement, c'est surtout une révision systémique des dispositifs d'abattement, d'assiette et d'exonérations de la fiscalité locale

Ex d'abattements et d'exonérations actuellement applicables aux constructions artificialisantes :

- Taux réduits de DMTO sur le neuf;
- Abattement de taxe d'aménagement sur les 100 premiers m² d'une résidence principale.

Recommandation n°4 : Réserver les exonérations de taxes locales aux opérations sur zones déjà artificialisées, en particulier les opérations de recyclage urbain.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

3 CONSTATS

I - La fiscalité locale n'est pas responsable à titre principal de l'artificialisation, et peut devenir un outil plus efficace au service de l'objectif ZAN

II - Un changement de paradigme pour adapter la fiscalité locale à l'objectif ZAN est souhaitable

III - Des travaux complémentaires sont nécessaires avant de donner un rôle plus important à la fiscalité locale dans la mise en œuvre du ZAN

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les rentes engendrées par un foncier plus rare devront être mutualisées

Une hypothèse : le renchérissement du foncier du fait de la raréfaction des terrains disponibles à la vente, soit pour être artificialisés, soit pour être facilement réhabilités

L'enquête s'est concentrée sur les plus-values de cessions des terrains nus devenus constructibles

⇒ Il existe une taxe communale dédiée et elle peut être augmentée

Recommandation n°5 : Augmenter le taux de la taxe locale sur les plus-values de cessions de terrains nus rendus constructibles et envisager la suppression de la clause « des 18 ans ».

⇒ Mais ce ne sera pas la seule « rente » qui découlera du ZAN et c'est donc un travail sur toutes ces rentes qu'il faudra mener, mais cela relève principalement de la fiscalité nationale

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le ZAN peut générer une redistribution de la dynamique des recettes foncières qu'il faudra accompagner

1 - Des effets de la réforme encore difficiles à simuler en matière de fiscalité locale, mais sans effets d'attrition des recettes à anticiper

Une inquiétude forte de la part des élus, et pas de simulation disponible

⇒ Un nécessaire travail conjoint Cerema, DGCL, GGDD pour accompagner les élus.

Quelques hypothèses:

- Pas d'impact sur l'assiette « *en stock* » et donc pas de diminution des taxes foncières;
- Une possible diminution du nombre d'opérations en flux, par ailleurs liée au fait que d'ici 2050 on aura besoin de construire moins de logements, qu'aujourd'hui mais compensée par un effet valeur.

2 – En revanche, des effets vraisemblablement très contrastés entre les collectivités

- Pas seulement sur les recettes fiscales, cf. la DGF assez directement corrélée au développement des communes (critère du km de voirie, du nb d'habitants etc...);
- Un possible effet valeur (via les VLC) encore plus favorable aux collectivités dans les zones en tension;
- Les espaces artificialisables ne seront pas répartis de manière homogène dans les territoires;
- Des situations/potentiels de départs très différents.

Recommandation n°6 : Intégrer les effets du ZAN dans les mécanismes de solidarité horizontaux et verticaux à destination des collectivités et de leurs groupements.

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le ZAN est une composante nouvelle d'un système de financement des collectivités à bout de souffle

1 - Les différentes options pour une réforme en profondeur des collectivités peuvent s'articuler avec l'objectif ZAN

Cf. travail mené par la Cour des comptes pour la Commission des finances

Recommandation n°7 : Dans le cadre d'une refonte en profondeur du financement des collectivités, envisager l'affectation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au bloc communal et étudier la pertinence de taux variables de DMTO en fonction du caractère artificialisant des opérations immobilières.

2 - Les effets du ZAN doivent *a minima* être intégrés dans la mise en œuvre de la refonte des valeurs locatives cadastrales

Recommandation n°8 : Intégrer les conséquences du ZAN dans les projections réalisées pour la réforme des valeurs locatives cadastrales et envisager des mesures de correction ou de compensation si les résultats vont dans un sens contraire à l'objectif.



Accueil | Publications | Les scénarios de financement des collectivités territoriales

Les scénarios de financement des collectivités territoriales

COUR DES COMPTES | 12.10.2022



À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a engagé une réflexion sur des scénarios de financement des collectivités territoriales. Cette enquête intervient dans un contexte où la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des impôts de production ont profondément modifié le panier de recettes de tous les niveaux de collectivités, avec notamment une part croissante des impôts nationaux partagés avec l'État. Alors qu'une nouvelle loi de programmation des finances publiques devra tracer une trajectoire des

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

3 CONSTATS

I - La fiscalité locale n'est pas responsable à titre principal de l'artificialisation, et peut devenir un outil plus efficace au service de l'objectif ZAN

II - Un changement de paradigme pour adapter la fiscalité locale au changement de paradigme qu'est le ZAN est souhaitable

III - Des travaux complémentaires sont nécessaires avant de donner un rôle plus important à la fiscalité locale dans la mise en œuvre du ZAN

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le ZAN : une réforme dont il est encore difficile d'apprécier l'impact pour les différents acteurs économique

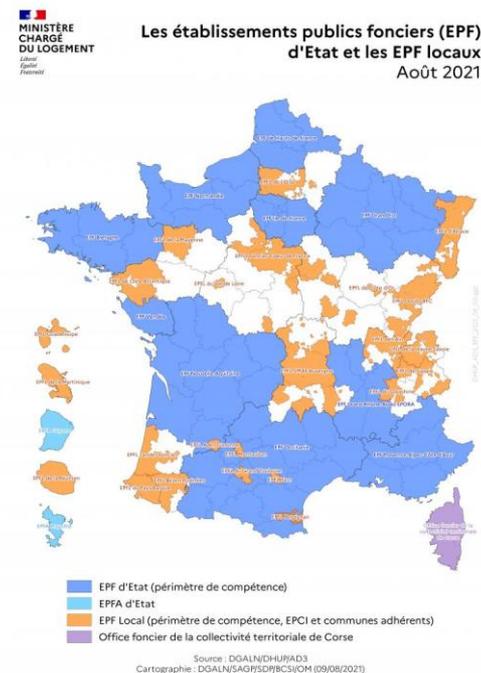
1 - Un chiffrage des impacts financiers liés au ZAN qui reste à réaliser

Un chiffrage intéressant mais partiel réalisé par Carbone 4 pour la FNTP sur le seul périmètre de la réhabilitation des friches recensées => entre 77 et 106 Md€.

Recommandation n°9 : Confier aux administrations compétentes le chiffrage des coûts découlant de l'impact économique et financier lié à la mise en œuvre du ZAN (y compris les incidences fiscales pour les collectivités) et identifier les pistes de financement et de mutualisation envisageables.

2 - Une réflexion sur une « taxe ZAN » encore très prématurée

Recommandation n°10 : Etudier l'extension de la couverture géographique des établissements publics fonciers à l'ensemble du territoire national et la taxe spéciale d'équipement affectée à leur financement.



CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Il est possible d'utiliser davantage la fiscalité locale pour encourager les comportements favorables au ZAN, mais il faut s'assurer de l'efficacité et de l'acceptabilité de ce levier

1 - La taxe d'aménagement présente des caractéristiques adaptées à la mise en œuvre d'incitations favorables à l'objectif ZAN.

Recommandation n°11 : Étudier la pertinence d'introduire un système de bonus-malus dans le calcul de la taxe d'aménagement pour favoriser les opérations de dépollution/réaménagement et taxer davantage les opérations artificialisantes.

2 - L'extension à d'autres impôts locaux d'une logique d'incitations favorables au ZAN doit s'articuler avec la nécessité de préserver les ressources fiscales des collectivités .

