

Lutter contre la vacance commerciale

La Taxe sur les friches commerciales (TFC)

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

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.



Depuis presque une vingtaine d'années, la vacance commerciale¹ préoccupe de façon croissante les collectivités publiques et les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier commercial, eu égard à ses incidences économiques et sociales mais également à ses incidences en termes d'aménagement équilibré et durable des territoires. C'est pour répondre à ce phénomène que la taxe sur les friches commerciales (TFC) a été instituée par la loi de finances rectificative pour 2006 (loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006).

Fiche outils - novembre 2020

Cette taxe vise à inciter les propriétaires à exploiter eux-mêmes ou à louer leur(s) bien(s) vacants. La TFC, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, est donc un outil au service des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans le cadre d'une stratégie cohérente d'aménagement des territoires et de développement économique. Il s'agit d'un impôt local facultatif. Depuis sa création,

de plus en plus de collectivités ont recours à la TFC comme solution de revitalisation des centres-villes. En 2016, 54 collectivités avaient instauré la TFC pour 417 locaux imposés et un montant total de 326 704 euros mis en recouvrement. En 2017, 112 communes ont voté l'application d'une TFC sur leur territoire pour un total de 1 197 locaux imposés et un montant total d'environ 2 400 000 euros mis en recouvrement.

Définition

La taxe sur les friches commerciales (ou TFC) est un **impôt local facultatif** prévu à l'article 1530 du Code général des impôts (CGI). **Les communes** peuvent, par une **délibération prise avant le 1er octobre de l'année précédant celle de la première application**, instituer une taxe annuelle sur les friches commerciales situées sur leur territoire. Toutefois, **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes,**

communautés d'agglomération, communautés urbaines et Métropoles) compétents en matière d'aménagement des zones d'activités commerciales peuvent instituer la TFC, **en lieu et place des communes membres**. Dès lors, les communes membres qui, le cas échéant, percevaient la taxe ne la perçoivent plus à compter de l'année à laquelle l'imposition est établie au profit de l'EPCI à fiscalité propre.

Champ d'application

Plusieurs conditions doivent être remplies pour être assujetti à la TFC : des conditions tenant à la nature des locaux et une condition tenant à l'inexploitation et à l'inoccupation de ces locaux.

Conditions tenant à la nature des locaux

La TFC frappe les biens évalués en application de l'article 1498 du code général des impôts (CGI), à l'exception de ceux visées à l'article 1500, qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises défini à l'article 1447 du CGI.

Les biens qui font l'objet d'une évaluation selon l'article 1498 du CGI sont **toutes les propriétés ou fractions de propriétés qui ne sont ni des locaux d'habitation ou à usage professionnel**

ordinaires, ni des établissements industriels (au sens de l'article 1499 du CGI).

En d'autres termes, sont donc concernés par la TFC :

- Les locaux à usage **commercial**, y compris à usage de **bureaux**,
- Les **parkings de centres commerciaux**,
- Les **lieux de dépôt et de stockage**,
- Les **éléments isolés ou les dépendances des établissements industriels** situés en dehors de l'enceinte de ces établissements qui ne présentent pas en eux-mêmes un caractère industriel (**sièges sociaux, bureaux etc.**).

En revanche, en sont exclus les locaux industriels à proprement parler, les locaux d'habitation et les locaux professionnels ordinaires.

1. Pour une définition de la vacance commerciale, voir Institut pour la Ville et le Commerce, 2020, « Penser la vacance commerciale, avant et après le Covid-19... » avril 2020. REPAIR n°3.

Ainsi, en touchant les biens soumis à la TFPB, la TFC est due, dans la majorité des cas, par le **propriétaire** du bien, **l'usufruitier** mais également par le **preneur à bail à construction ou à réhabilitation, l'emphytéote, le titulaire de l'autorisation d'occupation temporaire** du domaine public constitutive de droits réels ou encore le **fiduciaire** portant sur un bien imposable. La personne disposant de plusieurs biens laissés en friches est imposable sur chacun d'entre eux.

Conditions tenant à l'inexploitation et l'inoccupation des biens

La TFC est applicable **aux biens qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la cotisation foncière des entreprises (CFE)** défini à l'article 1447 du CGI **depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et qui sont restés inoccupés au cours de la même période.**

Les biens qui étaient affectés à une activité non soumise à CFE ne sont donc pas concernés par la TFC. Pour les autres biens affectés à une activité soumise à CFE (c'est-à-dire une **activité professionnelle, non salariée, exercée à titre habituel en France**), l'absence d'exploitation doit durer depuis au moins **deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition** (cette durée était, à l'origine du dispositif, fixée à cinq ans).

L'inoccupation doit avoir été **ininterrompue pendant cette période.** L'inoccupation s'entend, selon le Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFIP), du « *bien qui n'est plus affecté à une*

activité quelconque ou à l'habitation » depuis au moins deux ans à compter du 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Dès lors, l'affectation à un usage entrant dans le champ d'application de la taxe d'habitation ou à une activité non professionnelle durant les deux années suivantes celle d'une imposition à la CFE exclut lesdits locaux de l'imposition à la TFC.

La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation du bien est indépendante de la volonté du contribuable. L'inexploitation doit être imputable à une **cause étrangère à sa volonté faisant obstacle à l'exploitation du bien dans des conditions normales.** L'appréciation de cette condition (laquelle permet d'échapper à la TFC) relève essentiellement de circonstances de fait, qui doivent être établies par le contribuable de façon précise. Le BOFIP requiert l'établissement d'une « *circonstance indépendante de sa volonté* » faisant « *obstacle de manière inéluctable* » à la poursuite de l'exploitation ou qu'il a effectué « *toutes les démarches pour vendre ou louer son bien* ».

Sont donc exclus de la TFC :

- Les biens ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux (notamment de réhabilitation). A ce titre, selon le BOFIP, un délai d'un an peut être retenu,
- Les biens mis en location ou en vente à un prix n'excédant pas celui du marché et ne trouvant pas preneur ou acquéreur,
- Ou encore, les biens faisant l'objet d'une procédure contentieuse.

Mise en œuvre

Assiette et taux de la TFC

L'assiette de la TFC est constituée par le **revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties.**

Depuis 2014, **le taux de la taxe est fixé à 10 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième année et 20 % à partir de la troisième année.** Ces taux peuvent être **majorés** dans **la limite du double** par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibération de l'EPCI à fiscalité propre.

La délibération majorant le taux doit intervenir avant le 1^{er} octobre d'une année pour être applicable l'année suivante.

La TFC est due par le redevable (personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, propriétaire, usufruitière, preneur à bail à construction ou à réhabilitation, emphytéote d'un bien imposable, titulaire d'une AOT du domaine public constitutive de droits réels portant sur un bien imposable ou fiduciaire) **au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition de la TFPB.**

Méthode de calcul de la TFC

La TFC est égale au produit de l'assiette (c'est-à-dire, à la valeur locative cadastrale correspondant à la même base que celle de la TFPB) par le taux d'imposition, majoré des frais de gestion de la fiscalité directe locale de 8 % perçus par l'Etat :
Assiette x taux x 0,08.

Déclaration, paiement et recouvrement de la taxe

Le redevable n'a pas de déclaration annuelle à faire. Les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre compétents qui ont institué la TFC communiquent, chaque année, à l'administration des finances publiques, avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède l'année d'imposition, la liste des adresses des biens susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la TFC.

En conséquence, il appartient à l'administration d'identifier, à partir de cette liste d'adresses, les biens qui ne sont plus affectés à une activité entrant dans le champ de la CFE depuis au moins deux ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et qui sont

restés inoccupés au cours de cette même période.
Depuis 2017, les collectivités peuvent obtenir de la DGFIP la liste des locaux passibles de la CFE et qui n'ont pas fait l'objet d'une imposition l'année précédente.

S'il ne souhaite pas être taxé, **il appartient au contribuable de prouver que l'absence d'exploitation des biens concernés est indépendante de sa volonté** (contentieux, redressement judiciaire, biens mis en location ou en vente à un prix n'excédant pas celui du marché et ne trouvant pas preneur ou acquéreur, etc.). Si le redevable n'est pas en mesure de produire les justificatifs nécessaires auprès du service des impôts des entreprises (SIE), il reçoit directement son avis d'imposition, si la TFC lui est applicable. La TFC est alors due au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Le contrôle, le recouvrement, le contentieux de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les dégrèvements accordés lorsque l'absence d'exploitation est indépendante de la volonté du contribuable ou à la suite d'une imposition établie à tort sont à la charge de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre.

Intérêts et points de vigilance

- Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre peuvent obtenir de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), en application de l'article L. 135-B du Livre des Procédures fiscales (LPF), **la liste des locaux commerciaux et professionnels vacants qui n'ont pas fait l'objet d'une imposition à la CFE l'année précédente.** Ainsi, depuis 2017, la DGFIP communique sur le **portail internet de la gestion publique (PIGP)** les fichiers LOCOMVAC recensant les locaux commerciaux et professionnels vacants au titre de la CFE de l'année précédente.
- Comme le souligne la DGFIP, les données des fichiers requièrent néanmoins **un examen et un retraitement** par les collectivités avant toute transmission aux services des finances publiques des informations nécessaires à l'établissement de la TFC dès lors qu'un local qualifié de vacant par ce recensement peut s'avérer, en réalité, être occupé

par un usager professionnel dont l'activité se situe hors champs d'application de la CFE ou exonérée de cette cotisation à titre permanent.

- L'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités (AMF), dans une note publiée en avril 2018, estime que la TFC est un outil efficace sur les **territoires attractifs**, ayant une « *grande proximité avec le monde commercial* ». Selon l'AMF, ses effets sont directs sur la baisse des loyers en centre-ville, sur la recherche active de locataire, sur la sollicitation des propriétaires à être mis en relation avec des porteurs de projets ainsi que sur la réhabilitation des locaux ou leur maintien en bon état. Dans ces territoires, la TFC permet d'instaurer un dialogue avec les propriétaires, répond aux problématiques des commerces de centre-ville et évite la lourdeur financière de l'outil droit de préemption.

- Cela étant, l'AMF pointe également l'inefficacité de la TFC dans des territoires catégorisés comme **non-attractifs** (notamment dans les terrains en périphérie). La TFC accentuerait alors les difficultés financières des propriétaires et serait susceptible de faire fuir les potentiels investisseurs. L'association ajoute que la mise en place de la TFC représente une charge de travail non négligeable pour les collectivités liée au retraitement du fichier de la DGFIP « très volumineux » et aux moyens à mettre en œuvre en vue d'acquiescer une connaissance approfondie du territoire communal ou intercommunal en la matière.

- En 2018, 235 communes avaient institué la TFC, 31 EPCI à leur bénéfice englobant 920 communes. Le succès relatif de cet impôt local a conduit, à l'occasion de l'adoption du projet de loi de finances pour 2019, à la proposition d'un amendement sollicitant sa suppression, lequel a néanmoins été rejeté. Sans aller jusque-là, et comme le souligne l'AMF, c'est sur la perfectibilité de l'outil qu'il pourrait convenir de travailler, par exemple, en le restreignant à certains types de locaux ou à certaines parties du territoire délimitées par la collectivité dans le cadre de son plan d'actions en faveur du commerce.

À savoir

Depuis 2009, le Cerema retraite, géolocalise et enrichit les Fichiers fonciers de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) pour le compte du ministère en charge du Logement, des services de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), afin de permettre aux **acteurs publics de réaliser facilement des analyses fines** et comparables sur leur territoire.

Les nouvelles politiques publiques et les stratégies d'aménagement foncier amènent de nombreux acteurs publics à se saisir de cette base de données nationale et complète.

Les Fichiers fonciers décrivent de manière détaillée le foncier, les locaux ainsi que les différents droits de propriété qui leur sont liés. Ils sont aujourd'hui devenus essentiels dans de nombreux domaines tels que **l'occupation du sol, l'aménagement, le logement, le risque et l'énergie**.

A ce titre, le Cerema propose une méthodologie de traitement de la table des locaux commerciaux et artisanaux. Cette méthode permet d'identifier les locaux commerciaux vacants à l'échelle de la rue et jusqu'à l'échelle nationale. Ces données sont fournies exclusivement aux collectivités territoriales sur demande. Le Cerema peut également effectuer des traitements spécifiques pour visualiser sur une carte les informations souhaitées. Le taux de vacance commerciale peut alors être reconstitué sur plusieurs années (entre 2012 et 2019) et selon des critères de surfaces commerciales ou de nombre de cellules commerciales. Cette méthode pourra être utilisée par les collectivités territoriales qui souhaitent développer une observation fine de la vacance des locaux commerciaux sur leur territoire et analyser le développement ou la résorption du phénomène des friches commerciales.

Textes de référence

- Loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, art. 126
- Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, art. 83
- Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016
- Code général des impôts, art. 138
- 0, 1381, 1388, 1498, 1499, 1500, 1530, 1639-A-bis 1°, 1609-nonies-C,
- Livre des procédures fiscales : art. 135 B
- Question écrite AN n° 13880, 18/12/2012, Impôts locaux, taxe sur les friches commerciales, champ d'application – Réponse du Ministère du budget publié au JO AN du 5/11/2013
- Question écrite AN n° 3985, 19/12/2017, Impôts locaux – réponse du Ministère de l'Action et des Comptes Publics publiée au JO AN du 24/07/2018
- Ministère du Budget, question écrite avec réponse n° 13880, 18 décembre 2012 – Taxe sur les friches commerciales – Champ d'application
- Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité – Rapport avril 2018 – note 36
- Brochure pratique des impôts locaux de la Direction Générale des Finances publiques (2017) – page 217
- BOFIP : BOI-IF-AUT-110

+ Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement : <http://outil2amenagement.cerema.fr/>

Rubrique «Commerce et activités» du site outils de l'aménagement :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/commerces-et-activites-r733.html>

Rubrique « foncier » du site outils de l'aménagement :
<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

Réseau Commerce, Ville et Territoires :
<https://cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>
(présentation des mesures de la loi ELAN)

ADCF : <https://www.adcf.org/articles-urbanisme-commercial-le-cadre-legal--2019-4644>

«Cartofriches» une application conçue pour recenser les friches (industrielles, commerciales, d'habitat...) mise en ligne par le Cerema à la demande du ministère de la Transition écologique, elle a pour objectif d'aider les collectivités et l'ensemble des porteurs de projets à les réutiliser et ainsi réduire l'artificialisation des sols : <https://dataviz.cerema.fr/cartofriches/>

Sur les fichiers fonciers : <https://datafoncier.cerema.fr/donnees/fichiers-fonciers>

✍ Rédacteurs ●●●

Audrey Lebeau, Adden avocats pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaële Ratto

Commerces et activités - Nicolas Gillio

Photo de couverture

David Desaleux

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Décembre 2020

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment