

NOTE D'INFORMATION SUR LA REFORME DE LA TVA IMMOBILIERE : LES CONSEQUENCES SUR LES LOTISSEMENTS COMMUNAUX

▪ La première loi de finances rectificative pour 2010 (loi n° 2010-237 du 9 mars 2010) comporte une disposition modifiant profondément les règles fiscales (TVA et droits de mutation) applicables aux ventes d'immeubles et aux opérations concourant à la production d'immeubles. Cette réforme, communément appelée « réforme de la TVA immobilière », a pour objectif de mettre le droit français en conformité avec les règles européennes : les règles de TVA applicables en France en matière d'immeubles présentaient en effet plusieurs contradictions par rapport au droit européen, conduisant la Commission européenne à engager une procédure contentieuse à l'égard de la France (voir extrait après le sommaire).

▪ La réforme de la TVA immobilière ne devait à l'origine s'appliquer qu'à compter du 1^{er} janvier 2011. Mais le risque juridique induit par la non-conformité a conduit le Parlement, en cours de débat, à avancer son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2010, puis à retenir finalement une application immédiate, fixée au 11 mars 2010.

Deux instructions, l'une portant sur la TVA, l'autre sur les droits de mutation, viendront commenter le texte législatif. Elles ne devraient pas intervenir avant la fin de l'année mais devraient bénéficier de la nouvelle procédure d'élaboration et de diffusion des instructions fiscales, qui prévoit que les principaux projets d'instructions seront désormais accessibles sur Internet et opposables dès leur mise en ligne ; les contribuables pourront donc s'en prévaloir immédiatement, sans attendre la publication du texte définitif.

▪ Cette note présente les conséquences de cette réforme pour les opérations de lotissement réalisées par les communes et leurs groupements, principal secteur d'activité des collectivités locales touché par la réforme. Elle s'appuie sur une fiche rédigée par la Direction générale des finances publiques, en réponse aux questions posées par les services de l'AMF (*la fiche se trouve en annexe*).

SOMMAIRE

RAPPEL DU REGIME ANTERIEUR : DMTO OU TVA	2
LE REGIME APPLICABLE A COMPTER DU 11 MARS 2010	2
- Le régime fiscal des cessions de terrains	2
• la notion d'assujetti agissant en tant que tel	3
• la définition du terrain à bâtir	3
- Le calcul de la TVA due lors de la vente de terrains	4
• la base d'imposition : TVA sur prix total ou TVA sur marge	4
• les modalités de calcul de la TVA sur la marge	5
• le redevable de la TVA	6
- Les droits à déduction de la TVA	6
- Le régime des droits de mutation	7
- Les conséquences budgétaires et comptables	7
L'APPLICATION DE LA REFORME AUX LOTISSEMENTS EN COURS	8
- Le cas des lotissements soumis antérieurement aux seuls droits de mutation	8
• plusieurs exemples chiffrés illustrant l'impact de la réforme pour les acquéreurs et pour la commune.	8
- Le cas des lotissements soumis à la TVA	10
L'APPLICATION DE LA REFORME AUX ZONES D'ACTIVITES	11

LES CONTRADICTIONS ENTRE LE DROIT NATIONAL ET LE DROIT EUROPÉEN

- On peut relever **trois niveaux de non-conformité** de la TVA immobilière française au regard du droit communautaire :
 - tout d'abord, c'est l'acquéreur qui est le redevable de la TVA immobilière. Or, cette exception aux principes généraux de la TVA est en opposition avec le droit communautaire pour qui le redevable, dans le cas de cet impôt, doit toujours être le vendeur,
 - par ailleurs, l'article 257-7 du code général des impôts (CGI) écarte du champ d'application de la TVA immobilière les terrains à bâtir acquis par des particuliers pour la construction de maisons d'habitation, au profit d'une taxation aux droits d'enregistrement. Cette mesure dérogatoire est en contradiction avec la directive de 2006 précédemment citée qui prévoit que ces opérations ne peuvent être exonérées de la TVA,
 - enfin, les marchands de biens connaissent un régime particulier de TVA sur leur marge leur permettant de déduire la TVA qui a grevé les frais d'aménagement, en application de l'article 257-6 du CGI. Or, ce régime est, lui aussi, contradictoire avec le principe de la taxation aux différentes étapes de la production.
- Pendant plusieurs décennies, ni les autorités françaises ni les autorités européennes n'ont cherché à surmonter cette opposition entre les deux droits qui ne portait à conséquence ni sur le jeu de la libre concurrence (puisque les immeubles ne sont, par nature, pas délocalisables) ni sur le montant total des sommes collectées.
- Deux éléments nouveaux sont cependant venus attirer l'attention des services fiscaux et doivent inciter la France à adapter son dispositif de TVA immobilière :
 - d'une part, la Commission européenne vient d'engager une procédure contentieuse à l'égard du dispositif français. Si rien n'est fait, la France court le risque d'être condamnée à l'issue d'une procédure qui peut prendre deux à trois ans ;
 - d'autre part, le hiatus existant entre le droit national et le droit communautaire rend possible une évasion fiscale pour l'instant très limitée, mais bien réelle.

Extrait du rapport n° 278 du sénateur Philippe MARINI sur le PLFR 2010

RAPPEL DU REGIME ANTERIEUR : DMTO OU TVA

- Auparavant, les ventes de terrains effectuées par les collectivités dans le cadre d'un lotissement d'habitation pouvaient relever de deux régimes différents.

Le régime de droit commun était celui des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ¹. Les cessions de terrain étaient soumises aux DMTO, payés par l'acquéreur et calculés au taux de 5,09 % sur le prix de vente ; elles étaient en contrepartie exonérées de TVA, ce qui impliquait que la collectivité ne pouvait pas déduire par la voie fiscale la TVA payée en amont sur les dépenses réalisées au titre de l'opération de lotissement, notamment les travaux d'aménagement.

Les collectivités locales avaient la possibilité de soumettre ces ventes à la TVA, en optant pour leur assujettissement. Cette faculté d'option était ouverte aux seules collectivités locales (pour les ventes, à des particuliers, de terrains affectés à la construction d'immeubles d'habitation). La TVA s'appliquait alors au prix de vente HT, au taux plein de 19,6 %. La TVA collectée au moment des ventes de terrains était reversée par la collectivité au Trésor public, qui pouvait par conséquent déduire par la voie fiscale la TVA payée en amont. Les ventes de terrains étaient exonérées de DMTO lorsque l'acte de vente contenait un engagement de construire pris par l'acquéreur (seul un droit fixe de 125 € était dû). A défaut d'engagement, l'acquéreur supportait les DMTO au taux réduit, soit 0,715%.

- La réforme de la TVA immobilière supprime la faculté de choix dont disposaient jusqu'ici les collectivités.

LE REGIME APPLICABLE A COMPTER DU 11 MARS 2010

(voir tableau récapitulatif en page 12)

LE REGIME FISCAL DES CESSIONS DE TERRAINS

- Le régime désormais applicable aux ventes de terrains découle de la combinaison de plusieurs dispositions.

Entrent dans le champ de la TVA les cessions d'immeubles effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel (c'est-à-dire dans le cadre d'une activité économique) [article 256 du CGI].

¹ C'est entre autres ce régime, contraire aux directives européennes, qui a motivé la réforme.

Par ailleurs, sont soumises à la TVA les opérations concourant à la production et à la livraison d'immeubles. Au titre de ces opérations figurent les ventes de terrains à bâtir [article 257 du CGI].

Pour connaître le régime fiscal applicable aux ventes de terrain envisagées, il convient donc de déterminer à la fois :

- si le vendeur a ou non la qualité d'assujetti,
- si le terrain constitue ou non un terrain à bâtir.

	Terrain à bâtir	Terrain non à bâtir
Vendeur assujetti à la TVA	La vente est soumise à la TVA	La vente est exonérée de TVA (mais une option est possible)
Vendeur non assujetti à la TVA	La vente est hors champ de la TVA	

La notion d'assujetti agissant en tant que tel

- La définition des personnes assujetties à la TVA est donnée par l'article 256 A du CGI ; il s'agit des personnes exerçant de manière indépendante une activité économique (activité de producteur, de commerçant ou de prestataire de service).

C'est donc la qualification de l'activité (économique ou non économique) qui détermine le régime fiscal. Le contour de cette notion d'activité économique est donné par la jurisprudence communautaire.

Si la vente de terrains s'effectue dans un objectif d'entreprise ou dans un but commercial (elle constitue l'exploitation de ces biens, visant à produire des recettes ayant un caractère de permanence), la nature d'activité économique sera retenue.

Si elle résulte du seul exercice de la propriété, sans autre motivation pour le vendeur que celle de réemployer autrement au service de ses missions la valeur de son actif, la vente ne constitue pas une activité économique.

- **L'administration considère au regard de cette définition que les ventes de terrains à bâtir réalisées par les collectivités dans le cadre de leurs opérations d'aménagement (lotissement, opération d'aménagement de zone, zones artisanales, zones d'activité) constituent des activités économiques et sont donc soumises à TVA.**

Cet assujettissement permet à la collectivité de « récupérer » la TVA payée sur les dépenses engagées au titre du lotissement (voir ci-après).

- Selon les précisions apportées par l'administration, pourront échapper à la TVA les ventes qui interviennent en dehors de toute démarche d'aménagement et de commercialisation (à apprécier au regard de la délibération décidant de la vente), par exemple :
 - la vente d'un terrain par une commune à une communauté de communes, qui envisage d'y construire un bâtiment affecté à l'une de ses compétences ;
 - la cession d'un terrain isolé (à ce sujet, l'administration précise que l'analyse sera plus facile à soutenir lorsque la vente porte sur un terrain n'étant pas à bâtir).
- En tout état de cause, la qualification de l'activité relève d'une appréciation de fait, et doit se faire au cas par cas.

La définition du terrain à bâtir

- Alors que la définition antérieure du terrain à bâtir reposait sur l'intention de construire exprimée par l'acquéreur², la nouvelle définition repose sur des critères objectifs tirés du droit de l'urbanisme.

Ainsi, constitue un terrain à bâtir le terrain sur lequel des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou de tout autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou des dispositions de l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme (article 257-I-2 du CGI).

Pour les communes dotées d'un PLU, sont qualifiés de terrains à bâtir les terrains classés en zone urbaine (U) et en zone à urbaniser (AU), définies aux articles R. 123-5 et R. 123-6 du code de l'urbanisme. En revanche, les terrains situés dans les zones AU visées au 3^{ème} alinéa de l'article R. 123-6 ne constituent pas des terrains à bâtir, puisque leur constructibilité effective est subordonnée à une modification ou une révision du PLU.

² L'intention de construire résultait soit d'un engagement pris dans l'acte de vente par l'acquéreur, soit de l'obtention d'un permis de construire ou du commencement des travaux, dans un délai de 4 ans à compter de l'acquisition.

Pour les communes couvertes par un plan d'occupation des sols (POS), les terrains à bâtir relèvent des zones urbaines (U), visées par l'ancien article R. 123-18, I, aliéna 2, 1° du code de l'urbanisme dans sa rédaction antérieure à la loi solidarité et renouvellement urbains.

Pour les communes ayant élaboré une carte communale, les terrains à bâtir sont identifiés par les secteurs constructibles de la carte tels que définis à l'article R. 124-3 du code de l'urbanisme.

Pour les communes qui, en l'absence de PLU, de POS et de carte communale, sont soumises, dans le cadre du règlement national d'urbanisme, à la règle de la constructibilité limitée de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme, constituent des terrains à bâtir les terrains situés dans les parties actuellement urbanisées desdites communes.

Le cas de terrains recouverts de bâtiments

▪ Selon la définition antérieure, les terrains recouverts de bâtiments destinés à être démolis étaient assimilés à des terrains à bâtir lorsque l'acquéreur avait déclaré son intention de construire. Leur vente relevait donc du même régime fiscal.

▪ Tel n'est plus le cas aujourd'hui. La vente d'un terrain sur lequel se trouve déjà une construction destinée à être démolie, mais qui peut être utilisée en l'état pour un usage quelconque, relève du régime applicable aux cessions d'immeuble bâti achevé depuis plus de cinq ans (*voir tableau récapitulatif p. 12*).

A contrario, dans l'hypothèse où l'immeuble ancien ne peut être utilisé qu'à la condition de réaliser des travaux aboutissant en réalité à la construction d'un immeuble neuf, la cession devrait relever du régime des terrains à bâtir.

LE CALCUL DE LA TVA DUE LORS DE LA VENTE DE TERRAINS

▪ Dès lors que la vente des lots par la commune, après viabilisation, est soumise à la TVA, il convient de déterminer le montant de la TVA due lors de chaque vente.

Ce montant dépend du taux de TVA applicable et de la base d'imposition.

Le taux applicable est, dans le cas général, le taux plein de TVA, soit 19,6 %.

La base d'imposition : TVA sur prix total ou TVA sur marge

- La base d'imposition dépend du régime de TVA appliqué lors de l'acquisition initiale du terrain par la collectivité :
 - si cette acquisition a ouvert droit à déduction de la TVA pour la collectivité, la vente ultérieure des lots est assujettie à la TVA sur le prix total ;
 - dans le cas inverse, la vente des lots est soumise à la TVA calculée sur la marge.

L'acquisition initiale a ouvert droit à déduction pour la collectivité lorsqu'elle a été soumise à la TVA et que la TVA, collectée lors de cette acquisition et due au Trésor public, a été acquittée par la collectivité. A contrario, lorsque l'acquisition n'a pas été soumise à TVA, aucun droit à déduction n'a été ouvert.

▪ Les différents cas de figure envisageables sont récapitulés dans le tableau suivant. Le tableau distingue selon que le terrain d'assiette du lotissement a été acquis par la collectivité avant ou après le 11 mars 2010 (en vertu des dispositions fiscales antérieures, ou nouvellement applicables).

Concrètement, les ventes de terrains dans le cadre de lotissements communaux seront en général soumises à la TVA sur la marge.

Acquisition du terrain antérieure au 11 mars	Le terrain ne constituait pas un terrain à bâtir (TAB) ; l'acquisition n'a donc pas été soumise à la TVA.	
	Le terrain constituait un TAB, mais l'acquisition s'est faite en exonération de TVA par application de l'article 1042 du CGI (exonération des acquisitions immobilières des collectivités locales, instituée en matière de droits d'enregistrement mais étendue, par décision administrative, à la TVA ³)	Le terrain constituait un TAB et l'acquisition a été soumise à la TVA (la collectivité ayant renoncé au bénéfice de l'article 1042) : la TVA a été payée par la collectivité et versée au Trésor public.
Acquisition du terrain à compter du 11 mars	Le vendeur est non-assujetti : la vente est hors du champ de la TVA (que le terrain soit ou non à bâtir).	Le vendeur est assujetti et le terrain constitue un TAB : la vente est soumise à la TVA.
	Le vendeur est assujetti et le terrain ne constitue pas un TAB : la vente est exonérée de TVA (en l'absence d'option à la TVA de la part du vendeur).	Le vendeur est assujetti et le terrain ne constitue pas un TAB ; le vendeur opte pour l'assujettissement à la TVA : la vente est soumise à la TVA.
Dans ces différentes hypothèses, l'acquisition n'a pas ouvert droit à déduction		Dans ces différentes hypothèses, l'acquisition a ouvert droit à déduction
↓		↓
TVA sur la marge		TVA sur le prix total

- Lorsque la collectivité n'est pas en mesure d'établir dans quelles conditions elle est entrée en possession de tout ou partie de la parcelle qui fait l'objet de la mutation, l'administration considère que la TVA devra s'appliquer sur le prix total.

En pratique, il peut en aller ainsi notamment lorsque l'origine domaniale du terrain est historique, ou lorsque l'entité cadastrale en cause résulte de diverses opérations de remembrement ou de remaniement parcellaire.

- Le cas d'une opération d'aménagement dont le terrain d'assiette est issu de plusieurs parcelles qui n'ont pas été acquises sous le même régime de TVA

L'administration a apporté les précisions suivantes pour la détermination de la TVA applicable lors de la revente des lots :

- il convient d'isoler la fraction du terrain dont l'acquisition a ouvert droit à déduction et celle pour laquelle elle n'a pas ouvert droit à déduction, en sorte d'appliquer à chaque fraction le régime correspondant aux conditions de son acquisition ;
- si la collectivité n'est pas en mesure d'opérer cette distinction, et par souci de simplification, elle peut décider de soumettre l'ensemble des ventes à la taxation sur le prix total. Les droits de mutation applicables seront par conséquent dus au taux de 0,715 %.

Les modalités de calcul de la TVA sur la marge

- Le calcul de la marge est défini par l'article 268 du CGI, et précisé par le rescrit fiscal n° 2010 / 21.

La marge équivaut à la différence entre le prix de vente payé par l'acquéreur du lot, et le prix de l'acquisition initiale supporté par la collectivité.

- Le rescrit fiscal (*position formelle de l'administration sur la situation du contribuable*) traduit cette définition par la formule suivante :

marge imposable = <u>montant payé par l'acquéreur + charges augmentatives - prix d'achat</u> 1,196 (ou 1,055 si taux réduit)
--

³ La réforme supprime pour l'avenir l'exonération accordée en matière de TVA dans le cadre de l'article 1042.

Montant payé par l'acquéreur : il s'agit du prix de vente total du lot, incluant la TVA sur la marge.

Charges augmentatives : ce sont toutes les charges qui reviendraient de droit commun au vendeur et qui sont contractuellement reportées sur l'acquéreur.

Prix d'achat : il comporte toutes les dépenses qui ont été supportées à ce titre par l'acquéreur (notamment les droits de mutation – mais les collectivités en sont exonérées pour leurs acquisitions immobilières).

Les coefficients 1 / 1,196 et 1 / 1,055 permettent de passer d'un montant TTC à un montant HT, selon le taux de TVA applicable à la vente (19,6 % ou 5,5 %).

Le calcul de la TVA et du produit encaissé par la collectivité s'établit comme suit.

$$\text{TVA à payer} = \text{marge imposable} \times 0,196$$

$$\text{Montant encaissé par la collectivité} = \text{montant payé par l'acquéreur} - \text{TVA à payer}$$

Le calcul figurant dans le rescrit suppose que la collectivité ait fixé un prix de vente global, incluant la TVA, à partir duquel elle déduit la marge imposable, puis la TVA à payer.

▪ La collectivité peut, à l'inverse, partir d'un montant net (ne comportant pas la TVA), par exemple le prix de revient HT de l'opération de lotissement, et déterminer la TVA due ainsi que le prix (incluant la TVA) que paiera l'acquéreur.

Dans ce cas, la formule à appliquer est la suivante :

$$\text{TVA sur la marge} = (\text{prix net} + \text{charges éventuelles} - \text{prix d'acquisition}) \times 0,196$$

$$\text{Prix total payé par l'acquéreur} = \text{prix net} + \text{TVA sur la marge}$$

L'hypothèse d'une marge négative

▪ Dans certaines opérations d'aménagement, le prix de vente au m², et par conséquent la marge, peuvent être différents d'un terrain à l'autre. Pour certaines ventes, le calcul de la marge peut aboutir à un résultat négatif. Dans ces cas de marge négative, l'assiette de la TVA est nulle ; cette situation n'influe pas sur les droits à déduction (cf ci-dessous).

Le calcul de la marge et la surface commercialisable

▪ Selon l'administration, demeure sans incidence sur l'application lot par lot du régime de la marge le fait que la surface effectivement commercialisée par l'aménageur soit inférieure à la surface des terrains acquis initialement, notamment à raison des surfaces utilisées au titre des voiries et des parties communes qui pourront être gratuitement cédées à un tiers ou intégrées dans le patrimoine communal.

Le redevable de la TVA

▪ Le redevable de la TVA est le vendeur du terrain, que la TVA soit calculée sur le prix total ou sur la marge.

C'est donc à la commune qu'il revient de reverser au Trésor public la TVA collectée lors des ventes de lots.

LES DROITS A DEDUCTION DE LA TVA

▪ Que la TVA soit due sur le prix total ou sur la marge, les ventes de terrains à bâtir par les communes ouvrent droit à déduction de la TVA dans les conditions de droit commun.

Est ainsi déductible sans délai la taxe qui a grevé éventuellement les frais liés à l'acquisition, de même que la taxe supportée par les communes pour toutes les dépenses de lotissement ou d'aménagement qui ont concouru à la valorisation des lots commercialisés.

L'exercice du droit à déduction de la TVA ayant grevé les dépenses d'amont est indépendant de leur répercussion effective sur le prix de vente des terrains aménagés : l'existence d'une marge nulle ou négative n'a pas d'incidence sur le droit à déduction de la collectivité. Il en est de même lorsque certaines parties communes du lotissement viennent à être transmises gratuitement.

LE REGIME DES DROITS DE MUTATION

- **Le taux applicable pour le calcul des DMTO diffère selon le mode de calcul de la TVA :**
- la vente des lots est soumise aux droits de mutation au taux réduit (0,715%), lorsque la TVA se calcule sur le prix total,
- elle est soumise au taux plein (5,09 %) dans le cas d'une TVA calculée sur la marge.

Le mode de calcul des DMTO a été précisé par le rescrit n° 2010 / 20. L'assiette des droits de mutation diffère selon que la TVA est ou non mentionnée dans l'acte de vente :

- le taux s'applique au prix de vente incluant la TVA, lorsque l'acte de vente mentionne un prix global, ne distinguant pas le montant de la TVA ;
- il s'applique au prix de vente hors TVA, lorsque l'acte de vente mentionne distinctement le prix net, le montant de la TVA due et le prix de vente total.

La formulation du prix permet de réduire légèrement le coût des DMTO supporté par l'acquéreur. Toutefois, il convient de rappeler que le produit des DMTO est une ressource des conseils généraux et des communes.

- Pour information, le taux global de DMTO correspond à la somme de plusieurs taux. Le tableau ci-dessous récapitule la structure des DMTO.

	Taux plein	Taux réduit
Droit départemental	3,60 % *	0,6 % *
Taxe additionnelle communale	1,20 %	-
Prélèvement de l'État pour frais d'assiette et de recouvrement	2,50 % du droit départemental, soit 0,09 %	2,50 % du droit départemental, soit 0,015 %
Taxe additionnelle au profit de l'État	0,2 % *	0,1 % *
Total	5,09 %	0,715 %

* Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, la taxe additionnelle actuellement perçue par l'État sera, en 2011, transférée aux départements. A compter du 1^{er} janvier 2011, le droit départemental sera respectivement de 3,80 % et de 0,70 %. Ce changement n'a pas d'impact sur le taux global de DMTO.

LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

- Selon l'instruction comptable M 14, les opérations de lotissements ou d'aménagement de zone sont obligatoirement retracées au sein d'un budget annexe.

Par ailleurs, dans la mesure où ce budget concerne une activité soumise à la TVA, la gestion comptable de l'opération obéit à des règles spécifiques. Ainsi, les recettes et les dépenses inscrites au budget annexe doivent être constatées en hors taxe. Les sommes correspondant à la TVA sont enregistrées dans les comptes appropriés de la classe 4, et plus précisément dans les comptes 445, qui concernent la TVA. C'est le comptable qui passe les écritures nécessaires en matière de TVA (recouvrement de la TVA à collecter auprès des clients, versement au Trésor public de la TVA collectée, comptabilisation de la TVA déductible, reversement à la collectivité, le cas échéant, d'un crédit de TVA...).

- Comme tout acteur économique réalisant des opérations soumises à TVA, la collectivité effectuant une opération d'aménagement doit remplir des déclarations de chiffre d'affaires périodiques (formulaire de l'administration n° 3310 CA 3). Cette formalité est mensuelle, trimestrielle lorsque la taxe exigible annuellement est inférieure à 4 000 €, ou annuelle lorsque le chiffre d'affaires de l'année ne dépasse pas 766 000 € HT (il s'agit dans ce dernier cas de l'application du régime réel simplifié d'imposition ; le formulaire à utiliser est la déclaration CA 12).

Les opérations d'aménagement ou de lotissement doivent faire l'objet de déclarations distinctes de celles que la collectivité dépose, le cas échéant, au titre d'autres activités soumises à TVA.

- Une instruction administrative, publiée au Bulletin officiel des impôts du 15 mars 2010 sous la référence 3 A-3-10, a prévu l'application d'une disposition transitoire, dont le champ d'application est toutefois très restreint.

Ainsi, cette mesure transitoire concerne les cessions (intervenues devant notaire ou par acte passé en la forme administrative) qui ont fait l'objet d'une promesse de vente signée avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles, soit avant le 11 mars 2010. Elle s'applique également aux ventes prévues par une délibération du conseil municipal prise avant le 11 mars, lorsqu'elle désigne les acquéreurs, les lots concernés et leur prix.

- La disposition transitoire permet de soumettre les ventes concernées aux règles en vigueur au moment de la conclusion de la promesse de vente. Il s'agit d'une faculté, et les parties peuvent appliquer les règles fiscales issues de la réforme.

- A moins de pouvoir bénéficier de la mesure transitoire, les ventes de terrains qui interviennent à compter du 11 mars relèvent du nouveau régime fiscal et sont soumises à la TVA.

LE CAS DES LOTISSEMENTS SOUMIS ANTERIEUREMENT AUX SEULS DROITS DE MUTATION

- Dans la mesure où les cessions de terrains restant à vendre seront soumises à TVA, la commune pourra exercer ses droits à déduction sur une partie de la TVA ayant grevé ses travaux d'aménagement, quel que soit le délai écoulé depuis le paiement de ces dépenses. En effet, selon les informations transmises par l'administration, les dispositions de péremption des droits à déduction (article 208 du CGI) ne s'appliquent pas.

La TVA déductible sera, schématiquement, proportionnelle à la surface occupée par les lots soumis à TVA, par rapport à la surface totale⁴.

Selon la structure du prix de revient du lotissement et du prix de vente fixé initialement, l'assujettissement des ventes à la TVA peut entraîner une perte pour la commune (dans le cas où la TVA collectée sur les ventes de lots est supérieure à la TVA déductible). Afin d'atténuer ou de neutraliser les conséquences du changement de régime fiscal, la commune peut décider de modifier le prix applicable aux ventes en cours et à venir.

- **Plusieurs exemples chiffrés illustrent l'impact de la réforme pour les acquéreurs et pour la commune.**

Une commune a réalisé l'aménagement d'un terrain, acquis par la commune en exonération de TVA ; les ventes de lots seront soumises à la TVA sur la marge. Le coût de l'opération est retracé dans le tableau ci-dessous.

Le coût de l'opération de lotissement

Deux cas (A et B) sont présentés, dans lesquels diffère le montant des frais généraux et financiers.

	Pour un lot	
Frais d'acquisition du terrain (non grevés de TVA)	15 000 €	
Travaux d'aménagement (TTC)	59 800 €	
<i>montant HT</i>	50 000 €	
<i>TVA (déductible si la vente intervient après le 11 mars)</i>	9 800 €	
Frais généraux et financiers (non grevés de TVA)	Cas A	Cas B
	4 000 €	2 000 €
Prix de revient (incluant la TVA)	78 800 €	76 800 €
Prix de revient hors TVA	69 000 €	67 000 €

⁴ Pour plus de précision sur le calcul des droits à déduction, se reporter à l'instruction comptable N° 07-045-MO du 19 novembre 2007.

Vente d'un lot – situation de l'acquéreur et de la commune

Hypothèse n° 1

Le prix de vente, fixé par la commune avant la réforme, équivaut au prix de revient de l'opération.
La commune, qui vend un lot après le 11 mars, ne modifie pas son prix de vente.

	Cas A		Cas B	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Coût pour l'acquéreur				
Prix d'achat du lot	78 800 €		76 800 €	
DMTO (prix d'achat du lot × 5,09 %)	4 011 €		3 909 €	
Total	82 811 €		80 709 €	

Commentaires

Dans cette hypothèse, l'acquéreur paie un prix identique à celui qu'il aurait payé avant réforme, mais ce prix inclut la TVA sur la marge, que la commune devra reverser. Celle-ci pourra déduire la TVA qui a grevé les travaux d'aménagement. Les conséquences pour la commune sont résumées ci-dessous.

Cas A	Avant réforme	Après réforme
Recette de la commune	Prix d'achat du lot : 78 800 €	Prix d'achat du lot – TVA* : 78 800 - 10 456 = 68 344 €
Prix de revient du lot	78 800 € (incluant la TVA non déductible)	69 000 € (montant hors TVA car TVA déductible)
Solde	0	- 656 €

* TVA sur la marge = $\frac{78\,800 - 15\,000}{1,196} \times 0,196 = 10\,456 \text{ €}$ à reverser (TVA déductible : 9 800 €)

Cas B	Avant réforme	Après réforme
Recette de la commune	Prix d'achat du lot : 76 800 €	Prix d'achat du lot – TVA* : 76 800 - 10 128 = 66 672 €
Prix de revient du lot	76 800 €	67 000 €
Solde	0	- 328 €

* TVA sur la marge = $\frac{76\,800 - 15\,000}{1,196} \times 0,196 = 10\,128 \text{ €}$ à reverser (TVA déductible : 9 800 €)

L'importance de la perte constatée pour la commune dépend du montant des frais non grevés de TVA, autres que ceux liés à l'acquisition initiale du terrain par la commune.

La commune (cas A) souhaite neutraliser l'impact de la réforme.

Pour ce faire, elle doit augmenter son prix de vente de manière à encaisser un produit net de TVA de 69 000 €.

Il convient alors de calculer la TVA sur la marge qui s'appliquera à la vente, pour déterminer le prix que supportera l'acquéreur :

$$\text{TVA sur la marge} = (69\,000 - 15\,000) \times 0,196 = 10\,584 \text{ €}$$

Coût pour l'acquéreur	Avant réforme	Après réforme
Prix d'achat du lot	78 800 €	69 000 + 10 584 = 79 584 €
DMTO (prix d'achat du lot × 5,09 %)	4 011 €	4 051
Total	82 811 €	83 635 soit un surcoût de 824 €

Hypothèse n° 2

Le prix de vente, fixé par la commune avant la réforme, est de 120 € au m². La commune prend à sa charge la différence par rapport au prix de revient (identique à celui du cas A).

La commune, qui doit vendre un lot après le 11 mars, décide de ne pas modifier son prix de vente.

Coût pour l'acquéreur	Avant réforme	Après réforme
Prix d'achat du lot (600 m ²)	72 000 €	72 000 €
DMTO (prix d'achat du lot × 5,09 %)	3 665 €	3 665 €
Total	75 665 €	75 665 €

	Avant réforme	Après réforme
Recette de la commune	Prix d'achat du lot : 72 000 €	Prix d'achat du lot – TVA * : 72 000 - 9 341 = 62 659 €
Prix de revient du lot	78 800 € (incluant la TVA non déductible)	69 000 € (montant hors TVA car TVA déductible)
Solde	- 6 800 €	- 6 341 €

* TVA sur la marge = $\frac{72\,000 - 15\,000}{1,196} \times 0,196 = 9\,341$ € à reverser (TVA déductible : 9 800 €)

La réforme se traduit par un différentiel moindre pour la commune, car la TVA sur la marge est inférieure à la TVA déductible, du fait du prix de vente du lot.

D'après les calculs effectués, on constate que l'équilibre avant / après réforme pour la collectivité s'établit lorsque le prix de vente équivaut au prix de revient hors frais généraux (ici pour un prix de vente de 74 800 €, impliquant une prise en charge par le budget communal de 4 000 € pour le lot).

LE CAS DES LOTISSEMENTS SOUMIS A LA TVA

La commune ayant décidé, dans le cadre des règles en vigueur avant la réforme, de soumettre à la TVA son opération de lotissement, elle bénéficiait d'ores et déjà du droit à déduction. L'application du nouveau régime fiscal pour les lots restant à vendre est sans incidence sur l'exercice de ce droit à déduction.

La réforme implique en revanche, pour les lots à vendre à compter du 11 mars, que l'acquéreur paie des DMTO au taux plein, qu'il n'aurait pas payés en l'absence de réforme.

L'exemple ci-dessous illustre l'impact de la réforme pour les acquéreurs et la commune.

Le coût de l'opération de lotissement

	Pour un lot
Frais d'acquisition du terrain (non grevés de TVA)	15 000 €
Travaux d'aménagement (TTC)	83 720 €
montant HT	70 000 €
TVA (déductible)	13 720 €
Frais généraux et financiers (non grevés de TVA)	4 000 €
Prix de revient hors TVA	89 000 €

Vente d'un lot – situation de l'acquéreur et de la commune

Hypothèses

Le prix de vente, fixé par la commune avant la réforme, équivaut au prix de revient de l'opération ; le prix HT est donc de 89 000 €.

La commune, qui vend un lot après le 11 mars, ne modifie pas son prix de vente : le prix demandé à l'acquéreur, net de TVA sur la marge, correspond au prix de vente HT initial.

Coût pour l'acquéreur	Avant réforme	Après réforme
Prix d'achat du lot	89 000 + 19,6 % = 106 444 €	89 000 + TVA sur marge * = 103 504 €
DMTO	89 000 × 0,715 % = 636 €	89 000 × 5,09 % = 4 530 €
Total	107 080 €	108 034 €

* TVA sur la marge = $(89\,000 - 15\,000) \times 0,196 = 14\,504 \text{ €}$

Impact

L'impact est neutre pour la commune (elle devrait toutefois percevoir un surplus de recettes fiscales au titre des DMTO), mais l'acquéreur, dans cet exemple, supporte une hausse de 954 €.

La commune peut décider de corriger son prix de vente HT, afin de neutraliser l'impact de la réforme pour l'acquéreur.

Dans cet exemple, la commune doit fixer son prix HT à 88 235 € pour aboutir à ce que le coût total pour l'acquéreur (y compris la TVA sur la marge et les DMTO à 5,09 %) soit identique à celui payé en l'absence de réforme.

L'APPLICATION DE LA REFORME AUX ZONES D'ACTIVITES

Dans le régime en vigueur avant la réforme, les ventes de terrains à bâtir à des entreprises, dans le cadre d'une zone d'activité, étaient obligatoirement soumises à la TVA (calculée sur le prix de vente). La collectivité aménageant la zone disposait donc du droit à déduction.

Les règles issues de la réforme s'appliquent de la manière suivante :

- la collectivité vendant des terrains dans le cadre d'une opération d'aménagement, donc de nature économique, les cessions sont soumises à la TVA. La TVA est calculée sur la marge ou sur le prix de vente selon le régime appliqué lors de l'acquisition initiale du terrain ;
- la collectivité peut déduire la TVA payée sur les dépenses engagées au titre de l'opération d'aménagement ;
- l'acquéreur peut à son tour déduire la TVA qu'il a payée lors de la mutation, dans les conditions de droit commun, dans la mesure où il s'agit d'une personne assujettie à la TVA (et si l'acte de vente mentionne de façon distincte le montant de la TVA) ;
- les personnes assujetties à la TVA sont exonérées de DMTO sur leurs acquisitions de terrains lorsqu'elles prennent l'engagement de construire, conformément à l'article 1594-0 G du CGI. ⁵

Ainsi, le changement de règles ne devrait pas avoir d'impact, ni pour la collectivité, ni pour les acquéreurs :

- lorsque la TVA est due sur le prix total, il n'y a pas de changement par rapport à la situation antérieure ;
- lorsque la TVA est due sur la marge, l'acquéreur paie un prix TTC inférieur à celui qu'il aurait payé en l'absence de réforme. Mais cet écart n'a pas d'impact, ni pour l'acquéreur, puisque cette TVA est déductible (dès lors qu'il est assujetti à la TVA), ni pour la collectivité, qui reverse la TVA collectée au Trésor public et encaisse une recette hors taxe.

Il convient, pour les collectivités ayant fixé leurs prix de vente avant l'entrée en vigueur de la réforme, de vérifier la formulation de ce prix dans la délibération : si la délibération mentionne à la fois le montant HT et le montant TTC, et si la TVA est due sur la marge, il est préférable de prendre une nouvelle délibération reformulant les montants en conséquence.

⁵ L'exonération de DMTO en cas d'engagement de construire n'est prévue qu'au profit des personnes assujetties. Elle ne s'applique pas aux particuliers achetant un terrain dans un lotissement.

**LES NOUVELLES REGLES APPLICABLES AUX OPERATIONS IMMOBILIERES
EN MATIERE DE TVA ET DE DROITS D'ENREGISTREMENT (DMTO) A COMPTER DU 11 MARS 2010**

(Extrait de l'instruction 3 A- 3-10 du 15 mars 2010)

Nouvelles règles à compter du 11 mars 2010	Objet de la mutation	ACHETEUR	
		Assujetti à la TVA	Non assujetti à la TVA
Assujetti à la TVA	terrain NAB	<p align="center">TVA</p> <p>Exonéré de TVA (art. 261-5-1°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total</p> <p align="center">DMTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - à 5,09 %, sauf engagement de revendre - à 0,715 % (art. 1115), ou engagement de construire : exonération (art. 1594-0 G) 	<p align="center">TVA</p> <p>Exonéré de TVA (art. 261-5-1°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total</p> <p align="center">DMTO à 5,09 %</p>
	TAB ⁶	<p align="center">TVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le prix total, lorsque le terrain avait ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant - sur la marge lorsque le terrain n'avait pas ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant <p align="center">DMTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - si TVA sur prix total : 0,715 % (art. 1594 F quinquies) ou si engagement de construire : exonération (art. 1594-0 G) ou si engagement de revendre : 0,715 % (art. 1115) - si TVA sur marge : DMTO de droit commun (5,09 %) ou si engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) ou si engagement de construire : exonération (art. 1595-0 G) 	<p align="center">TVA</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le prix total, lorsque le terrain avait ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant - sur la marge lorsque le terrain n'avait pas ouvert droit à déduction lors de son acquisition par le cédant <p align="center">DMTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5,09 % lorsque la mutation est soumise à la TVA sur la marge - 0,715 % lorsque la mutation est soumise à la TVA sur le prix total (art. 1594 F quinquies)
	Immeuble neuf	TVA sur prix total + DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F quinquies)	
	Immeuble autre qu'un immeuble neuf	<p align="center">TVA</p> <p>Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total ou application du régime de la marge</p> <p align="center">DMTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - aucun engagement : DMTO de droit commun (5,09 %) - si engagement de construire : exonération de DMTO (art. 1594-0 G) - si engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) 	<p align="center">TVA</p> <p>Exonéré de TVA (art. 261-5-2°), mais option possible (260-5° bis) pour une taxation sur le prix total ou taxation sur la marge</p> <p align="center">DMTO à 5,09 %</p>
	Non assujetti à la TVA	Terrain NAB	<p align="center">TVA : hors du champ d'application.</p> <p align="center">DMTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - si engagement de construire : exonération (art. 1594-0 G) - si engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) - si aucun engagement : DMTO de droit commun (5,09 %)
TAB		<p align="center">TVA : hors du champ d'application</p> <p align="center">DMTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - si engagement de construire : exonération de DMTO (art. 1594-0 G) - si engagement de revendre : DMTO réduits à 0,715 % (art. 1115) - si aucun engagement : DMTO de droit commun (5,09 %) 	<p align="center">Hors du champ d'application de la TVA</p> <p align="center">DMTO à 5,09 %</p>
Immeuble neuf		<p>Si le cédant avait au préalable acquis immeuble cédé contre immeuble à construire : TVA sur le prix total (257-I-3-b 1°) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F quinquies)</p> <p>Si le cédant n'avait pas acquis l'immeuble en tant qu'immeuble à construire, hors champ TVA</p> <p align="center">DMTO à 5,09 %</p> <p align="center">sauf engagement de revendre pris : à 0,715 % (art. 1115)</p>	<p>Si le cédant avait au préalable acquis immeuble cédé comme immeuble à construire : TVA sur le pris total (257-I-3-b 1°) et DMTO réduits à 0,715 % (art. 1594 F quinquies)</p> <p>Si le cédant n'avait pas acquis l'immeuble en tant qu'immeuble à construire, hors champ TVA et DMTO à 5,09 %</p>
Immeuble autre qu'un immeuble neuf		<p align="center">TVA : hors du champ d'application</p> <p align="center">DMTO à 5,09 % sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si engagement de revendre (DMTO à 0,715 % art. 1115), - si engagement de construire (exonération de DMTO : art. 1594-0 G). 	<p align="center">Hors du champ d'application de la TVA</p> <p align="center">DMTO à 5,09 %</p>

⁶ Modification de la définition du terrain à bâtir : terrain situé dans un secteur désigné comme constructible par un document d'urbanisme