

LA NOUVELLE TAXE LOCALE D'AMENAGEMENT : UNE CLARIFICATION ET UNE MEILLEURE PRODUCTIVITE DE LA FISCALITE DE L'URBANISME ?

Yves Jégouzo
Professeur émérite à l'Université Paris I
Directeur du GRIDAUH

A l'origine de la réforme en cours de la fiscalité de l'urbanisme, il y a la volonté du gouvernement d'accompagner la nouvelle politique lancée par le Grenelle de l'environnement. Plus précisément encore, il s'agit de mettre en place une fiscalité qui dissuade l'étalement urbain considéré à la fois comme de nature à générer l'accroissement des déplacements urbains, la consommation d'énergie et comme contraire au principe de l'utilisation économe de l'espace posé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Par voie de conséquence, alors que l'économie générale de la fiscalité de l'urbanisme construite dans les années 1970 était plutôt orientée vers la pénalisation de la densification, il s'agit au contraire de changer radicalement de cap et de la favoriser en incitant à l'utilisation optimale des terrains équipés susceptibles d'accueillir dans l'immédiat des logements. C'est d'ailleurs là le second des objectifs politiques que se fixe la réforme de la fiscalité de l'urbanisme : elle doit accompagner la politique du logement en améliorant l'offre foncière : la fiscalité de l'urbanisme doit contribuer à la réalisation des objectifs des lois n° 2006-872 portant engagement national pour le logement (loi ENL) et n° 2009-323 de mobilisation pour le logement (loi MOLE). Elle doit contribuer à dégager des possibilités de construire notamment dans les régions qui souffrent d'une pénurie en matière de logements.

Le caractère incitatif de la réforme est certain. Il y a, on le sait, débat sur ce point. Un des meilleurs spécialistes de la fiscalité de l'urbanisme, Fernand Bouyssou, affirme avec beaucoup de force, que celle-ci, comme l'impôt en général, est d'abord faite pour remplir les caisses des collectivités, qu'il est vain de lui donner d'autres objectifs et que, de toute façon, cela ne peut se faire qu'au prix d'une

complexification de l'impôt. Il a raison sur ce second point mais, il y a longtemps, par contre, qu'on a cessé de réduire le rôle de l'impôt à une fonction purement financière même si cela s'est fait aux dépens de la simplicité et de la rusticité du système fiscal. Si l'objectif était uniquement de simplifier l'impôt, il suffirait de recourir à des taxes encore plus rudimentaires dont le rapport entre le produit et le coût est sans équivalent, une taxe sur l'électricité, une taxe sur le pétrole, pour ne citer que ces techniques.

Il faut, au contraire, considérer que la fiscalité de l'urbanisme a, depuis sa création, une fonction incitative et la réforme en cours n'échappe pas à cette tendance. Il y a là une donnée dont la pertinence peut donner lieu à débat mais dont la réalité est certaine.

Les initiateurs de la réforme ont introduit dans l'équation à résoudre, une seconde donnée : la nouvelle fiscalité de l'urbanisme doit être construite de telle manière qu'elle n'alourdisse pas le poids des prélèvements obligatoires : on pourra payer autant après la réforme qu'avant mais pas plus. Pour autant, la réforme doit en même temps, respecter une autre préalable : elle doit continuer à assurer le financement de tous les équipements mais aussi de toutes les missions d'intérêt général auxquelles la fiscalité de l'urbanisme apporte actuellement les ressources nécessaires.

Il s'agit bien évidemment du financement des équipements publics liés au développement urbain. C'est la finalité première assignée à la fiscalité de l'urbanisme lors de sa mise en place par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Il fallait alors répondre à la question posée au lendemain de la seconde guerre lorsqu'il a fallu financer à la fois la reconstruction du pays et mettre en place la politique de modernisation des équipements nécessitée par l'explosion de l'urbanisation : finançait-on cela par l'impôt, c'est-à-dire en faisant reposer cette charge sur l'universalité des contribuables, ou devait-on faire payer l'aménagement urbain par ceux qui en bénéficiaient plus ou moins directement, c'est-à-dire les constructeurs quitte à établir entre eux des péréquations ?

C'est cette réponse qu'a retenue la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui a posé les principes de base de la fiscalité de l'urbanisme et, notamment, ce qu'il est possible de qualifier de principe

constructeur/payeur. C'est ce dispositif qui a d'ailleurs donné l'occasion à Fernand Bouyssou de faire sa belle thèse sur la fiscalité de l'urbanisme. L'avant-projet de réforme de la fiscalité de l'urbanisme envisageait même d'aller plus loin dans cette voie du financement des équipements publics par leurs bénéficiaires puisqu'il avait prévu, pour accompagner le projet du Grand Paris et, plus précisément, le réseau de transports qui en constitue l'essentiel, une part supplémentaire de la future taxe d'aménagement, propre à l'Ile-de-France et affectée au financement de cette infrastructure. C'est finalement une autre formule que va retenir la loi sur le Grand Paris qui s'oriente vers une taxation des plus-values foncières générées par la réalisation des grandes infrastructures prévues, option déjà explorée dans le passé (taxe locale d'urbanisation, etc.) avec un succès variable.

La seconde fonction qui incombe à la fiscalité de l'urbanisme est la protection des espaces naturels. Cette politique publique bénéficie actuellement d'une ressource affectée, la taxe départementale des espaces naturels. Le produit de cette taxe est affecté non seulement au financement des acquisitions d'espaces naturels (on peut d'ailleurs considérer que les espaces naturels peuvent s'analyser comme des équipements) mais plus largement, il faut le rappeler, à leur entretien et à leur gestion. La pérennité de cette ressource doit être assurée car elle entre parfaitement dans les objectifs du Grenelle de l'environnement. Parmi les finalités de la fiscalité de l'urbanisme que doit prendre en compte la réforme, il faut également mentionner le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement qui, en dépit de leur statut d'associations régies par la loi de 1901, ont été investies de la mission de service public d'œuvrer en faveur de l'amélioration de la qualité architecturale et bénéficient à cet effet du produit d'une taxe additionnelle à la TLE.

Telle est l'équation posée au départ de la réforme.

Il apparaît immédiatement qu'elle n'est pas facile à résoudre dans la mesure où il faut ainsi satisfaire des objectifs multiples dont certains peuvent sembler contradictoires. Surtout, il apparaît particulièrement

difficile de concilier les divers objectifs et contraintes énoncés par les initiateurs de la réforme avec l'objectif de simplification qui est, on le sait, dans la période contemporaine, une figure imposée du ballet de la « réforme ».

La simplification, il y a bien longtemps que les juristes – si ce n'est l'ensemble des citoyens - n'y croient plus guère ; depuis trente ans, on peut recenser un tel nombre de lois dites de simplification que le droit devrait être devenu d'une simplicité enfantine. Les multiples rapports qu'ont consacré à l'état du droit tant le Parlement que le Conseil d'Etat montrent qu'il n'en est rien. Il faut bien s'y résoudre : la simplification du droit est le Graal des sociétés modernes complexes. On la poursuit sans cesse sans jamais la trouver.

Ce qu'il faut rechercher, par contre, c'est un minimum de clarification et surtout de lisibilité ; il est peu probable que le droit moderne puisse être simple, en revanche, il doit être lisible et c'est à juste titre que le Conseil constitutionnel a construit un objectif constitutionnel de lisibilité et d'intelligibilité du droit. C'est sous ce spectre de la simplification relative, de la clarification et de la lisibilité, qu'il convient d'étudier la réforme en cours de la fiscalité en se bornant, ici à faire état de quelques impressions faute de pouvoir encore en faire une analyse détaillée.

Comment combiner cet objectif de clarification et de lisibilité avec les autres objectifs affichés de la réforme ?

Jean-Pierre LEBRETON étudie, par ailleurs dans le dossier qu'y consacre le GRIDAUH , comment faire de la fiscalité de l'urbanisme un instrument d'accompagnement d'une planification urbaine orientée vers le développement durable et au service de l'intercommunalité. Il ne convient donc pas d'examiner cette question ici et de renvoyer à son étude.

En revanche, la question se pose de savoir comment réaliser cette clarification tout en poursuivant ce qui reste l'objectif premier de la fiscalité de l'urbanisme : apporter les financements permettant la réalisation des équipements nécessaires à ceux qui en ont la charge et la poursuite des missions de service public de la protection des espaces naturels et de l'environnement.

Ce sont ces deux points qui seront développés ici.

I – La TLA, instrument de clarification ?

La démarche qui a été adoptée par le ministère va dans le sens de la recherche de la simplification par une certaine unification des taxes existantes. La pluralité de taxes et participations financières actuelles (on en a dénombré 18) ayant rendu peu lisible la fiscalité (au sens large) de l'urbanisme, l'objectif de la réforme est d'en réduire le nombre et d'en unifier les règles. Sur ce point, le chantier semble en bonne voie A). Toutefois, le chantier de la simplification a dû affronter le difficile problème posé par la volonté affirmée parallèlement de faire de la taxe d'aménagement un instrument visant à lutter contre l'étalement urbain et à inciter à l'utilisation optimale des densités de construction ouvertes par les documents d'urbanisme B)

A) L'unification des taxes

La réduction du nombre de taxes et l'unification des normes qui les régissent sont indiscutablement au centre de la réforme en cours.

* En ce sens on peut, tout d'abord, espérer la suppression définitive du **versement pour dépassement du plafond légal de densité**, moribond qui se débat encore assez bien car il apporte toujours à certains départements, notamment de la région parisienne, des ressources non négligeables. Ce sera une bonne chose car il est devenu difficile d'expliquer que le Plafond légal de densité (PLD) ait été supprimé mais que soit maintenu le dépassement pour dépassement de PLD.

La suppression de la **taxe spéciale d'équipement de la Savoie** semble également nécessaire. Sa survie illustre une des spécialités de la France : maintenir une taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement affectée au financement de jeux olympiques d'hiver alors que ceux-ci font partie de l'histoire ancienne. Il s'agit là d'une opération de nettoyage de la fiscalité qui est d'utilité publique !

* En revanche, il reste, les auteurs de la réforme le reconnaissent très honnêtement, un certain nombre d'impôts qui semblent devoir rester en dehors du champ de ce travail d'unification :

Il s'agit, en premier lieu de la **redevance d'archéologie préventive**. Il est difficile de la supprimer car elle obéit à une logique de protection tellement différente de celle qui préside à l'actuelle TLE que l'on peut difficilement l'inclure dans la réforme en cours. Sauf à élargir démesurément la notion d'équipement et de considérer que la protection de vestiges archéologiques s'analyse comme la réalisation d'équipements.

Il s'agit également de la **redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherches en région Ile-de-France**. A priori, celle-ci repose sur des objectifs bien différents de ceux de la fiscalité de l'urbanisme: il ne s'agit pas de financer des équipements mais de dissuader des investissements faits dans la région parisienne dans un but de décentralisation des activités économiques et de leur répartition rationnelle sur l'ensemble du territoire. A cet effet, il s'agira d'imposer non simplement des constructions exigeant des équipements nouveaux, mais aussi des changements d'utilisation qui n'en nécessiteraient pas. On peut, toutefois, se demander si, malgré tout, un effort de simplification ne pourrait pas être conduit dans ce sens. On doit tout d'abords constater qu'il existe déjà une taxe spécifique pour l'Ile-de-France, la taxe complémentaire à la TLE et le projet de réforme entend bien maintenir ce prélèvement sous la forme d'une taxe régionale d'aménagement applicable à la seule région Ile-de-France et dont le produit sera affecté à la réalisation d'équipements collectifs liés aux programmes de construction de logements. Le problème financier généré par la suppression de l'actuelle redevance pourrait être résolu au niveau de l'aménagement des taux de la taxe régionale. Quant à l'effet dissuasif de la redevance, la pénalisation de la réalisation de bureaux en Ile-de-France, il pourrait également être atteint si en Ile-de-France, l'assiette de la taxe régionale était étendue aux changements d'utilisation permettant la réalisation de bureaux ou de locaux de recherche. Enfin, bien que cela revienne à ouvrir un autre débat, il faut se demander si la régulation des implantations d'activités tertiaires en Ile-de-France, ne doit pas être recherchée sur le terrain des documents d'urbanisme plus

que sur celui de la fiscalité. C'est d'ailleurs cette orientation que retient le législateur de 1995 (loi du 4 février 1995), dans le domaine très voisin des agréments bureaux, en disposant dans le III de l'article L 510-1 du code de l'urbanisme que ceux-ci sont délivrés dans le respect des directives territoriales d'aménagement et du schéma directeur de la région Ile-de-France.

* S'agissant du cœur de la réforme, **la taxe d'aménagement** proprement dite, la simplification est certaine si on considère l'architecture générale du nouveau dispositif.

Si la réforme vient à son terme, il n'existera plus qu'une taxe d'aménagement là où, antérieurement, existaient quatre taxes, la TLE affectée aux communes, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, la taxe départementale pour le financement des CAUE affectées toutes deux au département et la taxe complémentaire à la TLE dont le produit allait à la région Ile-de-France.

On objectera au vu de l'avant-projet de réforme, qu'on retrouvait également quatre taxes : la taxe locale d'aménagement, la taxe départementale d'aménagement (fusionnant les taxes départementale des espaces naturels sensibles et la taxe pour le financement des CAUE), la taxe régionale d'aménagement mais aussi une nouvelle taxe, la taxe complémentaire pour la société du Grand Paris, dont le caractère baroque était assez évident. La simplification n'aurait été que relative.

En fait, elle est réelle. D'une part, la taxe complémentaire affectée au financement de la Société du Grande Paris a heureusement été supprimée. D'autre part, et surtout, les taxes locales, départementales et régionales d'aménagement sont régies, pour l'essentiel, par des dispositions communes. Il en est ainsi des dispositions relatives aux exemptions, abattements, procédés de liquidation ou de recouvrement, rescrit fiscal, etc. Il y a donc une réelle unification. On se trouve devant une seule taxe, la taxe d'aménagement même si celle-ci comporte trois parts, une part régionale, une part départementale et une part

communale. Ce dispositif est largement comparable à celui de l'ancienne taxe professionnelle.

Peut-on aller plus loin dans l'unification ?

Bien évidemment, les règles de compétence et de procédure pour instituer la taxe ne peuvent qu'être spécifiques à chacune. Il en va de même des taux qui ne peuvent être unifiés car ce sont les collectivités qui les votent.

B) Le débat autour de l'assiette de la taxe d'aménagement

La question de la simplification de l'assiette de la taxe d'aménagement a été au centre des débats auxquels ont donné lieu les avant-projets de la réforme.

En schématisant, le dispositif prévu initialement prévoyait que l'assiette de la taxe d'aménagement serait déterminée selon deux méthodes, l'une de droit commun, l'autre applicable uniquement dans les zones urbaines et à urbaniser définies par les PLU.

1) **L'assiette de droit commun** concernait, initialement, la taxe d'aménagement régionale, la taxe départementale et la taxe communale applicable aux communes non dotées d'un PLU et, pour celles qui en avaient, dans les zones des PLU autres que les zones urbaines ou à urbaniser. La détermination de cette assiette de droit commun ne pose pas de problème particulier et répond assez clairement à l'objectif de simplification recherché. En règle générale, elle était définie comme la valeur déterminée forfaitairement par mètre carré de la surface constructible déterminée selon les règles de l'article L 112-1 du code de l'urbanisme appelées elles-mêmes à être modifiées. Deux modifications seraient ainsi introduites par rapport au droit existant. La première consisterait à exclure de la superficie prise en compte, la surface occupée par le gros œuvre, murs, etc. Ce qui conduira à neutraliser l'effet fiscal des travaux d'isolation, la réforme allant très nettement dans le sens d'un des objectifs du Grenelle de

l'environnement, la réalisation d'économies d'énergie. Le second changement concerne la définition de la valeur forfaitaire au mètre carré : elle serait fixée de manière uniforme et non pas, comme actuellement, en fonction des différentes catégories de constructions, constructions agricoles, logements sociaux, etc... Les mesures incitatives en faveur de certaines constructions seraient mises en œuvre par le jeu des abattements dont bénéficieraient certaines catégories de logements.

Il faut ainsi souligner qu'en définitive, la base d'imposition de droit commun projetée est assez proche de celle qui est retenue par l'actuelle taxe locale d'équipement. Elle est toutefois modernisée et bénéficie d'un certain nombre d'aménagements.

Elle bénéficie aussi d'un progrès considérable dans le sens d'une meilleure lisibilité, celle qui résulte de l'institution d'un rescrit fiscal permettant d'informer le candidat constructeur du traitement fiscal qui sera le sien, les informations recueillies étant, sous certaines conditions, opposables à l'administration.

Il y a là sans doute un des points les plus forts de la réforme qui n'a guère soulevé de débat car il recueille l'approbation générale

2) C'est plutôt sur la définition de la base d'imposition dans les zones U et AU des PLU et la question du **coefficient fiscal de densité** que s'est focalisé le débat.

Dans le but d'inciter les constructeurs à utiliser pleinement la densité et les droits à bâtir, l'avant-projet de réforme envisageait de définir l'assiette de la Taxe d'aménagement comme « la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface calculée en appliquant un coefficient fiscal de densité, déterminé par secteur du territoire de la commune ... à la surface du terrain d'implantation d'une construction classé par un PLU dans une zone urbaine ou une zone à urbaniser ».

Ce mécanisme permet de pénaliser fiscalement les constructeurs qui n'utiliseraient pas la totalité de leurs droits à construire. Il jouerait en

sens inverse du versement pour dépassement du plafond légal de densité ou de l'ancien versement pour dépassement du COS. On pénalisait ceux qui densifiaient. Il s'agirait, au contraire, dans l'esprit du nouveau dispositif de pénaliser ceux qui n'utilisent pas leur densité maximale.

Pour arriver à cet objectif il faut toutefois manier quatre paramètres qui sont : la superficie du terrain, le coefficient d'occupation des sols, s'il est maintenu, la superficie construite réellement et le coefficient fiscal.

Les simulations conduites par le Ministère démontrent que le dispositif peut fonctionner techniquement et qu'il devrait logiquement permettre de réaliser l'objectif poursuivi, optimiser l'occupation des territoires déjà équipés (zones urbaines) ou pour lesquels un programme d'équipements est prévu à plus ou moins long terme (zones à urbaniser).

Il n'en demeure pas moins que le maniement de cet outil se révèle complexe. Il implique non seulement une bonne maîtrise des instruments financiers mais aussi la présence d'équipes d'urbanistes capables d'établir une programmation fine des équipements nécessaires et des densités optimales. En cela, le coefficient fiscal de densité mériterait même d'être requalifié de coefficient de densité optimal, la mise en avant de l'adjectif fiscal laissant croire que l'approche fondamentale de la réforme est fiscale alors que celle-ci est seconde par rapport à la finalité d'urbanisme.

Surtout, le choix initial fait par les auteurs de la réforme rendait obligatoire l'utilisation de cette formule complexe pour toutes les zones urbaines et à urbaniser des communes dotées d'un PLU. Mais, ces zones représentent le secteur le plus stratégique du territoire ; c'est là où la fiscalité de l'urbanisme a le plus vocation à s'appliquer. Dès lors, ce qui était présenté comme une option devenait, en réalité, le système fiscal devant être mis en œuvre dans toutes les communes s'urbanisant dans le cadre d'un PLU quel que soit l'état de la réflexion urbaine et le degré d'expertise des équipes chargées de manier les coefficients. D'autant plus que le projet, dans un souci de simplification, prévoyait que le

nouveau dispositif devrait entrer en vigueur « à la première révision du PLU ».

Au cours des débats auxquels a donné lieu le projet de taxe, la question a été posée de la nécessité d'ainsi généraliser l'application du nouveau dispositif à l'ensemble des communes. Si son application paraît devoir concerner les zones AU, on s'est interrogé sur la nécessité de le mettre en œuvre dans toutes les zones urbaines des communes où, bien souvent, dans les centres anciens, la question de la densification ne se pose pas fortement.

Dès lors, ne pourrait-on pas laisser aux communes, tout au moins pendant un certain temps, la possibilité de délimiter, après étude, les secteurs où l'on mettrait en œuvre ce dispositif nouveau ?

Ces arguments sont apparus déterminant puisque dans le dernier état du projet de réforme, l'assiette de la taxe d'aménagement dans les zones actives des PLU se voit soumise au droit commun : c'est la valeur forfaitaire de la construction réalisée, des règles particulières étant prévues pour les autres aménagements, réalisation de terrains de camping, éoliennes, panneaux photovoltaïques au sol, etc...

L'utilisation de la fiscalité pour encourager la densification optimale demeure mais sous la forme totalement optionnelle d'un versement pour sous densité qui peut être instauré librement par les communes ou leurs groupements dans les zones U et AU des PLU.

II – Le projet de réforme apporte-t-il aux collectivités territoriales un financement mieux adapté aux besoins de l'aménagement et du développement durable ?

La sectorisation de la taxe d'aménagement qui permet de demander aux constructeurs des financements plus importants dans les secteurs où la création ou le renforcement d'équipements apparaît nécessaire représente manifestement un gros progrès. Il répond à un besoin largement exprimé.

Cette capacité d'ajuster le niveau de la ressource à l'importance des besoins se traduit tout d'abord sur le terrain des taux.

A) La possibilité de faire varier les taux en fonction des besoins en équipements

Le projet ouvre un très large éventail de taux tout en prenant la précaution non seulement de fixer des plafonds mais également de subordonner le recours aux taux les plus élevés à certaines conditions. Si le taux de droit commun de la taxe locale d'aménagement reste enfermé dans la fourchette de 1 à 5 % pour les communes, 6% pour les intercommunalités, le recours aux taux les plus élevés pouvant aller jusqu'à 12% voire 15% pour les intercommunalités ne peut être utilisé dans certains secteurs que « si la réalisation de travaux de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux ou exceptionnels est rendue nécessaire pour répondre à la satisfaction des besoins de leurs habitants actuels ou futurs ». Le verrou ainsi institué est le même que celui qui existe pour les ZAC ou les nouveaux projets urbains partenariaux (PUP). Il faut une justification liée à la nécessité de financer des équipements correspondant aux besoins des habitants du secteur ».

On voit tout de suite la concurrence qui va pouvoir exister entre ce mode de financement de secteurs d'aménagement par l'impôt à taux élevé susceptible de rapporter aux communes autant que la ZAC ou le PUP avec ces instruments conventionnels de financement de l'aménagement. A priori le système projeté par la réforme reposant sur une délibération

et sur l'impôt, semble présenter plus de transparence que les instruments conventionnels.

Il faut, toutefois, s'interroger sur une différence majeure qui pourrait exister entre la TLA par rapport aux ZAC et aux PUP qui n'est pas sans poser quelques questions. Alors que pour les ZAC et les PUP, existe officiellement un instrument de mesure, le programme d'équipements, rien de tel n'est précisé dans le projet. Comment savoir quels sont les équipements nécessaires qui justifient que l'on puisse fixer un taux à 12 % ?

En fait comme en droit, en opportunité comme en légalité, on voit toutefois mal comment la délibération fixant ces taux pourra éviter de les motiver, la seule question véritable étant celle de savoir si cette motivation devra aller jusqu'à l'annexion à celle-ci d'un programme d'équipements détaillé, comportant leur description, leur chiffrage, leur échéancier. Elle sera également de savoir quelle sera la sanction de la non-réalisation de ces équipements. Le problème ne s'est pas posé ici avec la TLE compte tenu de la généralité de son affectation. Se posera-t-il avec une TLA à 12 % concernant un secteur bien déterminé d'une commune ? Celle-ci devra-t-elle affecter le produit de cette taxe exclusivement aux équipements correspondant aux besoins des utilisateurs de cette zone ? On peut en débattre, la condition requise d'un déficit en équipements du secteur étant une condition du recours aux taux les plus élevés mais non l'indication que la totalité du produit de la taxe soit affecté aux besoins propres du quartier.

B) De quelques questions restant en suspens

Si la réforme en cours semble de nature à fournir aux collectivités une ressource mieux adaptée à leurs besoins, elle laisse pendante quelques questions que l'on pourra retrouver dans le débat en cours.

* La première concerne le problème du **mitage ou de l'urbanisation diffuse**. La réforme l'ignore ou, plus exactement, ne

l'aborde qu'indirectement en incitant à construire dans les zones équipées en vue d'une utilisation optimale des densités.

Par contre, la réforme semble ne pas concerner les zones périurbaines puisqu'elle ne prévoit pas ici d'utiliser la fiscalité comme instrument de politique urbaine. A priori, cela semble justifié puisqu'en zone rurale ou naturelle, l'objectif est d'interdire les constructions non agricoles plutôt que de les taxer. Pour cela, l'outil privilégié doit rester la réglementation et les autorisations d'urbanisme. En l'absence de document d'urbanisme, ce sera l'article R 111-14 du code de l'urbanisme, disposition du RNU qui permet de refuser les projets de construction de nature à favoriser « l'urbanisation dispersée » ; s'il existe un PLU, il appartiendra au règlement des zones agricoles (A) ou naturelles (N) de maîtriser la réalisation de construction.

Toutefois, on sait que l'urbanisation diffuse des espaces périurbains sait se jouer de la réglementation voire même est insidieusement encouragée par des lois récentes (voir notamment la loi n° 2005-590 du 2 juillet 2003).

Est-ce à dire que la fiscalité de l'urbanisme ne peut jouer un rôle en la matière ? En se plaçant dans la logique de la proportionnalité des prélèvements fiscaux par rapport aux besoins d'équipement, on doit souligner que l'urbanisation diffuse génère des besoins en équipements et en services publics comparativement plus importants qu'en zone urbaine. C'est d'ailleurs, en partant de ce raisonnement que l'article R 111-13 du code de l'urbanisme dispose que le permis de construire peut être refusé si par sa situation, un projet impose « la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles ». On peut, dès lors logiquement se demander si cette disposition n'aurait pas pu être utilement doublée, dans les cas, où des constructions de logements sont réalisées, d'une mesure de dissuasion fiscale reposant sur des taux élevés de TLA applicables aux constructions à usage d'habitation dans les zones A ou N, les constructions agricoles restant soumises au droit commun.

On s'inquiète actuellement de ce que 70.000 hectares de terrains agricoles et naturels soient consommés chaque année. La réforme de la TLA n'a pas encore été mobilisée pour lutter contre cette évolution, d'autres options semblant privilégiées par le projet de loi d'orientation agricole, en discussion à la fin du premier semestre 2010. Peut-être qu'à cette occasion, la question d'une « TLA antimitage » pourra être évoquée ? Elle serait bien dans la logique du Grenelle de l'environnement.

* Une autre question reste posée s'agissant de l'adaptation de la réforme aux besoins des collectivités en matière de financement : celle du **pré-financement des équipements publics**. On sait l'importance de ce problème pour les collectivités territoriales appelées le plus souvent à préfinancer la réalisation d'équipements dont elles ne pourront récupérer le coût qu'au fur et à mesure de la réalisation des constructions assujetties. Cette possibilité constitue un avantage certain de la ZAC ou du PUP sur les instruments fiscaux. Dans le projet de texte, on ne trouve aucune disposition visant à résoudre cette difficulté. Le fait générateur de l'impôt reste le permis de construire ; la taxe ne peut donc être perçue qu'au rythme des constructions.

En se livrant à un exercice d'archéologie dans le droit de la fiscalité de l'urbanisme, on peut se demander s'il ne faudrait pas exhumer le mécanisme qui fut longtemps applicable de la TLE dite « forfaitisée » des lotissements. Ce dispositif permettait d'assujettir le lotisseur au paiement d'une taxe égale au produit de la TLE applicable à l'ensemble des surfaces constructibles dans le périmètre de l'opération, la charge de ce prélèvement étant reportée sur les constructeurs au rythme de la délivrance des permis de construire. La restauration de ce mécanisme permettait de faire peser le pré-financement des équipements publics sur l'aménageur.

* Une dernière question se pose enfin au sujet des **participations financières** pouvant être actuellement cumulées avec la perception de la TLE. Le projet de réforme envisage ici une simplification assez radicale d'un dispositif qui est devenu – il faut le

reconnaître, d'une rare complexité. Est envisagée, dès lors que le taux de la TLA dépasserait le premier seuil de 5% (6% pour les intercommunalités) la suppression de plein droit sur le territoire concerné et, notamment, des participations pour raccordement à l'égout, réalisation de parcs publics de stationnement, d'équipements publics exceptionnels et de la participation pour voirie et réseaux.

Et les simulations opérées permettent de démontrer que la nouvelle taxe locale d'aménagement pourrait ainsi rapporter autant que l'addition de l'actuelle taxe locale d'équipement et de ces participations.

Cette suppression est logique. Elle simplifie tout en garantissant aux collectivités territoriales une ressource équivalente. Une question se pose toutefois : la suppression des participations ne concernera pas seulement les secteurs d'aménagement mais la totalité du territoire de la commune où auront été fixés des taux majorés. Dès lors, il ne faudrait pas que cette disposition se révèle trop pénalisante et qu'une commune ou plus encore une intercommunalité soit dissuadée de créer une petite zone d'aménagement assujettie à une TLA à taux fort au lieu et place de la ZAC ou du PUP en raison des incidences qu'aura ce choix, la suppression générale des participations sur tout le territoire de la collectivité.

Ce sont là quelques contributions au débat qui devrait s'ouvrir à l'occasion de la discussion finale d'une réforme de la fiscalité de l'urbanisme tout à fait bienvenue.