

LA TAXE LOCALE D'AMENAGEMENT ET LE PROJET DE LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur scientifique du GRIDAUH

Le projet de réforme de la fiscalité d'urbanisme participe, comme le projet de loi portant Engagement national pour l'environnement, à la mise en œuvre des objectifs du Grenelle. La présentation qui a été faite au cours de la matinée de la journée d'études a parfaitement montré les orientations retenues au travers des nouvelles taxes d'aménagement :

- non seulement éliminer les obstacles que l'actuel régime de taxation oppose à la réalisation de travaux de construction prenant en compte les objectifs du Grenelle (c'est ainsi que l'épaisseur des murs, comprenant des éléments d'isolation thermique, ne serait plus prise en compte, comme c'est le cas actuellement, dans la détermination de la surface de plancher taxable),
- mais également et surtout faire en sorte que la fiscalité de l'urbanisme ne se limite pas à apporter aux collectivités publiques des ressources pour la réalisation des équipements nécessaires à l'urbanisation mais qu'elle soit également un instrument d'incitation à la réalisation des objectifs fixés par la future loi Engagement national pour l'environnement (« Grenelle 2 »).

Au sujet des rapports qu'entretiennent le projet de réforme de la fiscalité tel qu'il se présente le 15 février 2010 (version dite scénario n°1) et cette future loi ENE, trois points sont examinés ci après, deux de comparaison et un de combinaison :

- la comparaison s'attachera à observer si, et dans quelle mesure, la réforme de la fiscalité a fait siens les éléments de logistique juridique et institutionnelle sur lesquels s'appuie la future loi ENE pour atteindre ses objectifs, à savoir le renforcement de la planification urbaine (I) et de l'intercommunalité (II),
- l'outil fiscal a vocation à se combiner avec d'autres outils, notamment de la planification et de la réglementation, pour assurer une gestion économe du sol ; il conviendra d'apprécier si la panoplie est, à cet égard, suffisante (III).

I Taxe locale d'aménagement et PLU.

Le projet de réforme de la fiscalité d'urbanisme s'inscrit dans un courant de renforcement de la planification urbaine, dont le projet de loi ENE est la principale expression. En jetant des passerelles entre fiscalité et planification, il innove ; mais la question se pose immédiatement : innove-t-il suffisamment ?

A. Le projet de réforme innove.

Il n'a jamais fait de doute que le financement des équipements publics, notamment par les taxes et participations imposées aux constructeurs, et la planification réglementaire de l'occupation du sol concourent de manière très étroite à l'accomplissement des objectifs d'urbanisme ; dans la pratique, notamment de l'urbanisation périphérique, ils ne sont pas pensés indépendamment l'un de l'autre. Néanmoins, l'évidence de cette parenté n'a pas été, jusqu'à présent, consacrée par une articulation de la fiscalité et de la règle d'urbanisme locale, sous réserve de quelques exceptions, notamment la ZAC qui intègre ces deux dimensions, plus exactement qui les intégrait totalement dans l'état du droit antérieur à la loi SRU, partiellement depuis.

Cette ignorance juridique réciproque n'est pas sans présenter des inconvénients. Antoine Givaudan les avait relevés de manière prémonitoire quand furent institués les programmes d'aménagement d'ensemble qui prévoient un mode particulier de participations des constructeurs pour un projet d'aménagement mais sans que la formulation de ce dernier ait été organisée par la loi ; il regretta à cette occasion un « rendez-vous manqué »¹.

L'ignorance paraît même avoir été choisie par les pouvoirs publics ; c'est ainsi qu'au cours du débat relatif à la toute récente loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le gouvernement obtint le rejet d'un amendement parlementaire prévoyant de rattacher le « projet urbain partenarial », cadre d'un régime de participation contractuelle, à l'accomplissement des orientations d'aménagement du PLU.

Assurément, le projet d'institution de la taxe locale d'aménagement innove en établissant plusieurs points de contact entre le nouvel impôt et le PLU :

- alors que la soumission de droit d'un territoire à la TLE dépendait d'un critère de population (la TLE s'applique de droit dans les communes de plus de 10 000 habitants), dans le cas de la taxe locale d'aménagement, le critère retenu est celui de la couverture de la commune par un PLU,
- les attributions publiques relatives à l'institution et à la gestion de la TLE peuvent relever d'un établissement public de coopération intercommunale, à la place de la commune, mais cette compétence est reconnue à l'établissement public au regard de sa qualité de collectivité responsable d'équipements publics ; dans le cas de la taxe locale d'aménagement, c'est en qualité de gestionnaire du PLU que l'EPCI peut être substitué à la commune,
- le coefficient fiscal de densité, clef de voûte du nouveau système, est associé au zonage du PLU, puisqu'il s'applique dans les zones urbaines et les zones à urbaniser et que la délimitation des secteurs de ce coefficient se fait « selon les secteurs et sous-secteurs du plan local d'urbanisme »,

¹ Antoine Givaudan, Le rendez-vous manqué de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme, JCP N 198 doct. 49.

- enfin, la création du coefficient fiscal de densité est liée à la procédure du PLU ; c'est « lors de l'élaboration ou de la révision du PLU » qu'il est fixé.

B. le projet de réforme innove-t-il suffisamment ?

La liaison établie entre taxe locale d'aménagement et PLU pose néanmoins des problèmes et soulève des questions. Le choix fait par le projet de réforme d'établir une liaison entre coefficient fiscal de densité et PLU mais sans aller jusqu'à articuler l'un à l'autre conduit à se demander si la réforme ne s'est pas arrêtée au milieu du gué dans une position juridiquement inconfortable et laissant sur une impression d'inaboutissement.

- un problème, de conception générale, tient à ce que la liaison entre l'impôt et le PLU est établie au travers d'une règle de densité déterminant une surface de plancher constructible ; or il se trouve précisément que cette densité calculée en surface de plancher est attachée au COS, hier règle emblématique du POS, aujourd'hui contestée ; on peut donc trouver paradoxal que soit ainsi revivifiée, par la fiscalité, une approche de la densité au moment où, dans la planification, son étoile ternit.
- Le projet de réforme n'encadre pas la fixation du coefficient fiscal de densité, sinon de manière indirecte par cette prescription exprimant l'idée suivant laquelle la collectivité ne peut faire payer que pour une constructibilité dont le titulaire du droit de construire dispose réellement, selon laquelle: « *En cas d'application du coefficient fiscal de densité, la surface imposable ne peut excéder la surface constructible définie par les règles et servitudes administratives en vigueur* ».

La détermination du coefficient fiscal de densité sera normalement guidée par les règles limitant le droit de construire. Seulement, celles-ci pourront résulter de règles de densité, telles que le COS, mais également d'autres règles du PLU qui ne sont pas sans influencer sur la densité même si ce n'est pas leur objet : règles de gabarit, de prospects, de hauteur, d'emprise au sol ; à ces règles du PLU, il faut ajouter d'autres règles, notamment les servitudes d'utilité publique résultant notamment de plans d'alignement ou de protection de monuments historiques ou encore de zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) ; on peut encore citer les règlements de lotissement ou les prescriptions de cahiers des charges auxquelles l'approbation par une autorité administrative donne une portée réglementaire. Or, l'établissement, à partir d'une diversité de règles limitatives de l'occupation du sol, d'une surface de plancher constructible pourrait être un travail très épineux ; on peut même se demander s'il est toujours possible de « convertir » des règles relatives aux volumes des constructions en surface de plancher constructible.

Il faut dire à cet égard que les « épines » se feront surtout sentir quand des titulaires de droit de construire réclameront la réduction du montant de la taxe en invoquant qu'elle a été établie au regard d'une surface constructible dont ils ne disposent pas. Les services chargés de la liquidation de la taxe pourront se trouver face une tâche ardue et confrontés à des contestations difficiles à régler.

- on peut observer qu'il n'est pas fixé de seuil minimum pour la détermination du coefficient fiscal de densité ; il en résulte que l'autorité locale compétente pourrait le fixer très en deçà des possibilités de construire résultant des règles applicables au point de neutraliser la réforme et la fonction de lutte contre la sous-densité qui anime la réforme.
- Le projet de réforme prévoit que le coefficient fiscal de densité « peut » être fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale dans les communes déjà couvertes par un PLU et que dans les autres, il doit être fixé « lors » de l'élaboration du PLU. Une fois le coefficient fiscal de densité déterminé, il est prévu qu'il doit être reconsidéré « lors » de la révision du PLU. Il n'est pas sûr que cette dernière obligation soit suffisante ; le législateur a fait le choix de multiplier les procédures d'évolution du PLU de sorte que la collectivité gestionnaire puisse limiter le recours à la procédure lourde de révision ; d'autres procédures peuvent avoir des incidences fort sensibles sur les densités admises et justifier l'ajustement du coefficient fiscal de densité : révision simplifiée, DUP ou déclaration de projet comportant mise en compatibilité du plan, et même la modification.

En outre et surtout, la compétence relative au coefficient fiscal de densité et celle relative au PLU peuvent ne pas être entre les mêmes mains ; la première peut relever de la commune et la seconde, d'un EPCI, selon le souhait qu'exprime clairement le projet de loi ENE. Or pour une taxe qui n'a pas pour unique objet de procurer des ressources et à laquelle est assignée une fonction d'incitation urbanistique, il semble que la collectivité compétente en matière de PLU, exerçant, au travers de la gestion de ce document, une fonction de pilote de l'urbanisme et de l'aménagement local, soit justifiée à intervenir dans la détermination et l'évolution du coefficient fiscal de densité.

Il conviendrait de prévoir à tout le moins l'obligation pour la collectivité compétente en matière de taxe de consulter celle qui est gestionnaire du PLU avant de déterminer ou de réévaluer le coefficient fiscal de densité. On peut même aller plus loin et soutenir que l'économie générale de la réforme conduit à réunir les deux compétences entre les mêmes mains, celles de la collectivité gestionnaire du PLU. Au delà de la raison proprement urbanistique, on peut ajouter que, dans la plupart des cas, cette collectivité est un établissement public communautaire – communauté urbaine, communauté d'agglomération ou communauté de communes – par ailleurs responsable d'une part essentielle des équipements publics dont le financement est en partie assuré par la taxe locale d'aménagement.

II. Taxe locale d'aménagement et intercommunalité

Le projet de réforme de la fiscalité de l'urbanisme ne s'inscrit pas dans le courant général du renforcement des intercommunalités ; les compétences en matière de taxe locale d'aménagement et le bénéfice du produit de celle-ci continuent à être attachées à la commune. Sur un point, le projet apporte un infléchissement destiné à encourager les intercommunalités, relatif aux marges autorisées pour la fixation du taux de la taxe.

A. les compétences relatives à la taxe.

Dans l'état actuel du droit, sous réserve des communautés urbaines auxquelles la loi a transféré la TLE et la participation de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme relatives aux secteurs d'aménagement, les établissements publics de coopération intercommunale occupent une place tout à fait subsidiaire en matière de fiscalité de l'urbanisme :

- cela est particulièrement net dans le cas de la TLE ; l'article 1635 bis du code général des impôts prévoit bien que cette taxe communale peut bénéficier aux EPCI mais à une double condition, d'une part que l'EPCI dispose de compétences en matière d'équipements d'infrastructure, d'autre part qu'il ait obtenu l'accord du conseil municipal de *toutes* les communes intéressées,
- une solution voisine s'appliquait en matière de participations jusqu'à ce que la loi SRU apporte un changement dont la portée doit néanmoins être relativisée. L'article L. 332-13 du code de l'urbanisme dans la rédaction résultant de cette loi prévoit que la participation revient à l'EPCI dès lors qu'il a la responsabilité des équipements que la participation a pour objet de financer ; seulement dans le cas où la participation sert à financer une pluralité d'équipements, l'EPCI ne peut en bénéficier que s'il est compétent pour la réalisation de tous les équipements ; dès lors qu'un seul parmi les équipements échappe à la compétence de l'EPCI, le bénéficiaire de la participation est la commune ; cette solution vaut pour les secteurs d'aménagement de l'article L. 332-9 du code de l'urbanisme et pour la participation pour voirie et réseaux de l'article L. 332-11-1., comme l'a rappelé une circulaire² ; il en résulte que les communautés d'agglomération et les communautés de communes ont exceptionnellement le bénéfice de ces participations importantes dans la conduite d'une politique locale d'aménagement.

Le projet de réforme de la taxe locale d'aménagement n'apporte pas d'évolution vraiment significative. Il reprend la solution appliquée à la TLE et subordonne le bénéfice de la taxe locale d'aménagement à un EPCI à l'accord de toutes les communes concernées. Il n'apporte de changement que sur un point : ce n'est plus un EPCI compétent en matière d'équipements d'infrastructure mais celui qui a la charge du PLU qui reçoit la taxe.

B. Le produit de la taxe.

Dans l'état actuel du droit, lorsque la TLE est versée au bénéfice de la commune, les textes n'organisent pas le reversement d'une partie de son produit à des EPCI alors même qu'ils auraient la charge d'équipements que la taxe a pour objet de financer. Lorsque la TLE est versée à un EPCI, l'article 1635 bis du code général des impôts prévoit que cet EPCI « peut prévoir le reversement » à la commune. La latitude dont paraît disposer l'EPCI doit en réalité être relativisée : dans la mesure où l'EPCI ne peut bénéficier de la TLE qu'avec

² Circulaire UHC/DU 3/5 no 2004-8 du 5 février 2004 relative aux modalités de mise en œuvre de la participation pour voiries et réseaux. NOR : EQUU0410036C

l'accord de toutes les communes intéressées, ces dernières peuvent subordonner leur accord à des exigences de reversement du produit de la taxe.

Le projet de réforme conserve cette solution, essentiellement protectrice des intérêts communaux, pour la taxe locale d'aménagement.

C. le taux de la taxe.

Le projet de réforme ménage, pour la détermination du taux de la taxe, une marge différente selon qu'elle relève de la commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale ; dans le premier cas, la marge est de 1 à 5 %, avec la possibilité de porter le taux dans certains cas à 12 %, dans le second, cas, la marge est de 1 à 6%, avec la possibilité de porter le taux à 15%. Cette différenciation exprime la volonté de favoriser l'intercommunalité. Néanmoins, elle n'est pas sans soulever une question de constitutionnalité au regard du principe d'égalité devant l'impôt : à quel titre un contribuable devrait-il payer un montant de taxe différent selon que la taxe bénéficie à la commune ou à un EPCI ?

Pour conclure sur les rapports entre taxe locale d'aménagement et intercommunalité, on peut comprendre la prudence d'un texte dans un domaine en rapport avec les ressources des communes et il peut paraître expédient de ne pas heurter les intérêts de ces communes au risque de mettre en cause la réforme. Mais on peut aussi se demander si la solution de subordonner la substitution de l'EPCI à la commune à l'accord de cette dernière ne relève pas d'une conception aujourd'hui révolue d'une intercommunalité conçue principalement comme une auxiliaire de l'action communale. La réforme des collectivités territoriales ouvre clairement la perspective de la consécration d'un échelon d'administration supracommunale, que l'élection au suffrage universel des membres de l'organe délibérant contribue à autonomiser par rapport aux communes membres. Le texte exprime la préférence pour un taxe locale d'aménagement intercommunale, notamment en élargissant la fourchette du taux ; la recherche de la cohérence devrait conduire à reconsidérer la subordination du transfert l'accord de toutes les communes concernées ; la piste d'un transfert résultant de la majorité qualifiée 2/3 1/2 devrait être explorée.

Mais si cette solution était retenue, il faudrait alors protéger les intérêts des communes lorsqu'elles conservent la charge de certains équipements liés à l'urbanisation en encadrant le reversement d'une partie du produit de la taxe par une clef de répartition définie soit par la majorité des communes en même temps que le transfert, soit par l'organe délibérant de l'EPCI à une majorité qualifiée.

III. Taxe locale d'aménagement et gestion économe du sol.

L'objectif visé par la taxe locale d'aménagement est de combattre la sous densité, qui empêche de tirer le parti attendu de la desserte par les équipements publics et qui conduit à

consommer inutilement du sol pour l'urbanisation au détriment de la préservation des espaces naturels et agricoles.

A. la mesure du problème

Les rapports se succèdent pour dénoncer le phénomène et tirer la sonnette d'alarme.

Une étude réalisée pour le CETE de Rhône-Alpes par Dominique. Deleaz en 2007, appliquée au territoire de l'interscot de la région urbaine de Lyon³, rend compte des écarts de consommation du sol selon le type de logement et l'encadrement des opérations de construction : **deux éléments de cette étude sont ci après reproduits**, qui donnent toute la mesure du gaspillage du sol résultant d'une urbanisation non organisée ou insuffisamment organisée :

³ Voir Les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise - Habitat et formes urbaines, [WWW.SCOT-rivesdurhone.com/pages.../telechargement.html](http://www.scot-rivesdurhone.com/pages.../telechargement.html), et http://www.scot-rivesdurhone.com/upload/telechargement/372-fr-presentation_d_deleaz.pdf

- **source** : les données de la base Sitadel qui recense chaque année et par commune les autorisations de construire (données publiques et non confidentielles, gérées et diffusées par les Directions Régionales de l'Équipement)
- la méthode utilise les chiffres des logements commencés qui sont répartis en **4 catégories ou formes** à partir des informations de la base :

forme 1
individuel
"hors procédure"



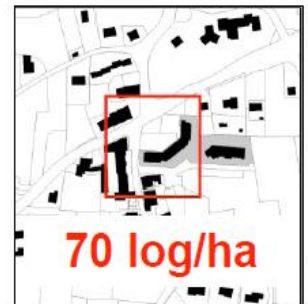
forme 2
individuel
"avec procédure"

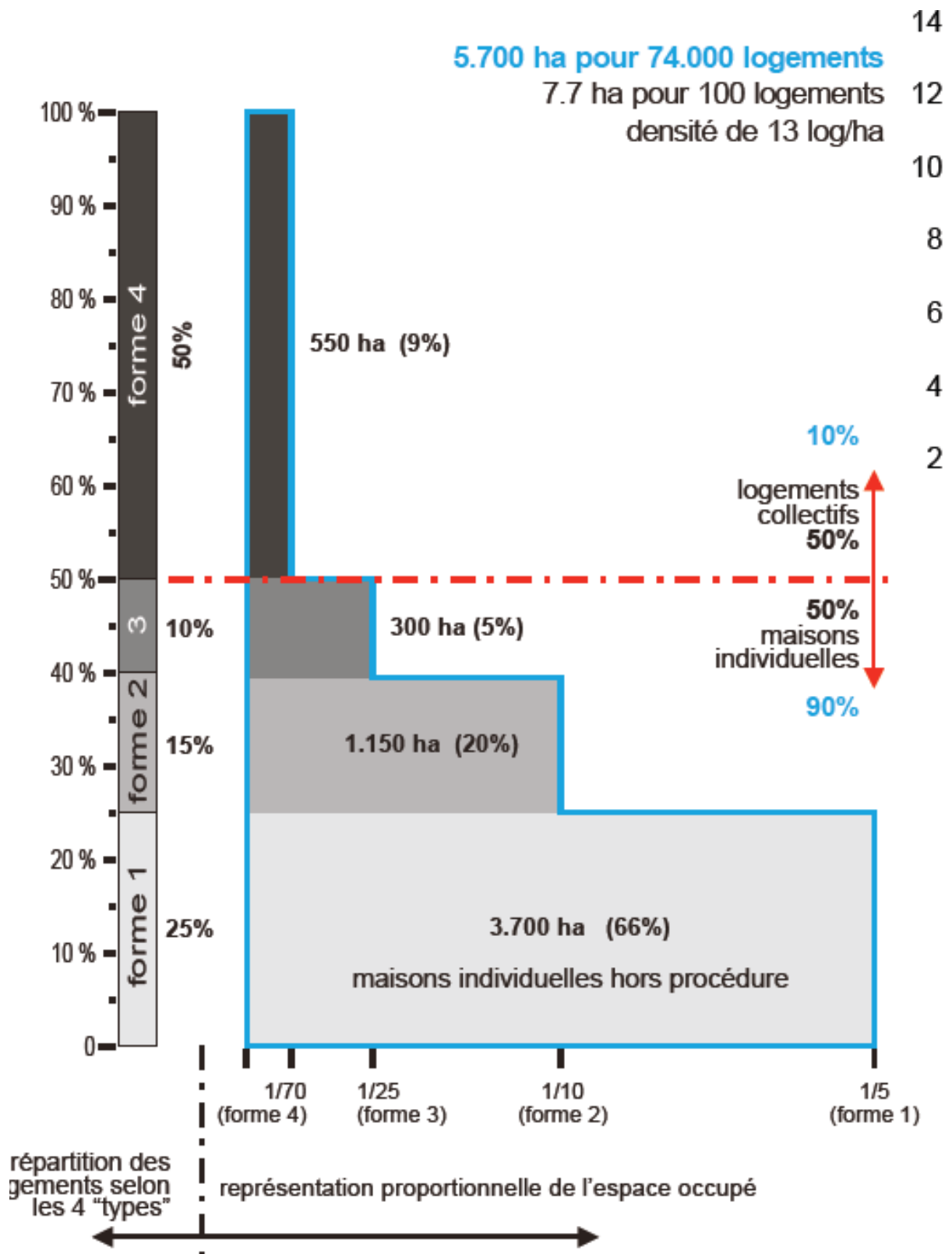


forme 3
individuel
"groupé"



forme 4
collectif





B. La contribution de la taxe locale d'aménagement à la gestion économe du sol

Comme cela a été montré au cours de la matinée de la journée d'études, il résulte de l'institution du coefficient fiscal de densité une « pénalisation » appliquée aux opérations qui ne consomment pas la densité résultant de l'application du coefficient fiscal de densité au terrain d'assiette et une « bonification » pour les opérations qui consomment une densité supérieure à celle résultant de l'application du coefficient fiscal de densité.

Ci après, il est pris exemple d'un terrain de 1000 m² compris dans un secteur de coefficient fiscal de densité de 0,8

1^{ère} hypothèse : la surface totale de la construction n'excède pas celle calculée par application au terrain d'assiette du coefficient fiscal de densité majoré de 50 % ; soit $(1000 \times 0,8) + (1000 \times 0,8 \times 50\%)$ soit 800 + 400 soit 1200 m²

dans ce cas, la surface prise en compte pour le calcul de la taxe est la surface de plancher résultant de l'application au terrain d'assiette du coefficient fiscal de densité,

soit quelque soit la surface de la construction $1000 \times 0,8 = 800 \text{ m}^2$

2^{ème} hypothèse : la surface totale de la construction excède celle calculée par application au terrain d'assiette du coefficient fiscal de densité majoré de 50 %, soit plus de 1200 m²

dans ce cas la taxe est égale à la surface de plancher du projet diminuée de 50% de la surface de plancher résultant de l'application au terrain d'assiette du coefficient fiscal de densité,

soit pour un projet de 1250 m² de plancher

$$1250 - (1000 \times 0,8 \times 50\%) =$$

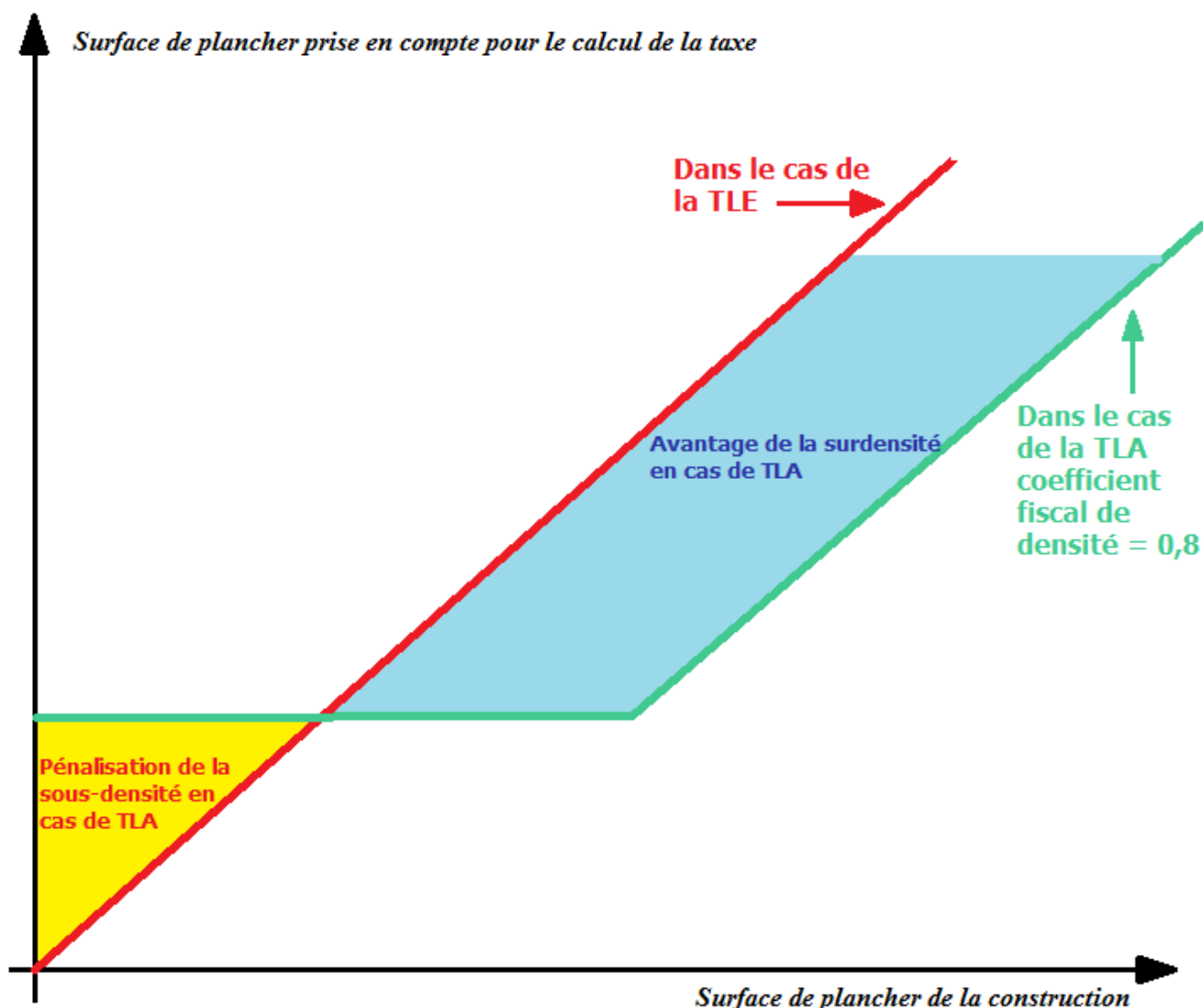
$$1250 - 400 = 850 \text{ m}^2$$

et pour un projet de 1800 m² de plancher

$$1800 - (1000 \times 0,8 \times 50\%) =$$

$$1800 - 400 = 1200 \text{ m}^2.$$

Les effets incitateurs de la taxe sont figurés sur les courbes ci après, l'une ligne droite (tireté rouge) représentant la surface de construction prise en compte pour le calcul de la TLE, l'autre ligne brisée (verte, cela va de soi) représentant la surface de construction prise en compte pour le calcul de la TLA. La « pénalisation » pour sous densité est coloriée en jaune, la « bonification » pour dépassement de la densité résultant de l'application du coefficient fiscal de densité est coloriée en bleu.



C. La mise en perspective de la taxe locale d'aménagement avec les autres instruments de lutte contre la sous densité.

Il ne fait pas de doute que la taxe locale d'aménagement, en faisant payer au titulaire du droit de construire une taxe appliquée, non plus comme dans la TLE à la surface construite mais à la surface constructible sur le terrain contribue à la réalisation de l'objectif de lutte contre la densité ; ce titulaire du droit de construire doit supporter en quelque sorte une double peine, celle de devoir, le cas échéant, faire l'acquisition d'un terrain vendu à un prix justifié par des possibilités de construire qui seront partiellement utilisées, celle de s'acquitter d'une taxe pour une constructibilité dont, là également, il ne tirera pas parti.

Dans quelle mesure l'objectif de gestion économe du sol pourra-t-il être atteint ?

1° Une première condition tient à ce que les collectivités compétentes en matière de taxe locale d'aménagement jouent effectivement le jeu que la réforme attend d'elles. Or, comme on l'a vu plus haut, la détermination du coefficient fiscal de densité relève de l'appréciation de cette collectivité qui peut donc neutraliser la réforme en abaissant le coefficient fiscal de

densité et sans avoir à subir un moindre rendement de taxe puisqu'elle pourra toujours augmenter le taux de la taxe pour compenser ce qu'elle perd par un coefficient fiscal de densité abaissé.

2° Une autre condition tient à la conjugaison de l'arme fiscale avec d'autres outils de lutte contre la sous densité.

Les collectivités gestionnaires de PLU disposent déjà de plusieurs outils dans le cadre de la planification urbaine. C'est notamment le cas du régime applicable aux zones à urbaniser ; l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme prévoit, pour les zones à urbaniser comportant des équipements en périphérie suffisants pour répondre aux besoins des constructions, que l'urbanisation peut être subordonnée à la réalisation d'opérations d'aménagement d'ensemble ; quant aux zones ne comportant pas en périphérie d'équipements suffisants, l'urbanisation peut être différée, permettant ainsi à la collectivité gestionnaire du PLU de subordonner cette urbanisation notamment à un cadre procédural (par exemple la ZAC) qui pourra garantir une gestion économe du sol.

Il faut dire que, dans le cadre des POS, la collectivité disposait déjà des moyens de veiller à une utilisation optimale du sol, tant pour les zones « NA strictes » où l'urbanisation est différée que pour les zones « NA à règlement alternatif » où des dispositifs réglementaires, parfois aux confins de la légalité, donnent à l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire et de lotissements une substantielle marge d'appréciation ; de tels dispositifs réglementaires, qui ont pu servir à sélectionner l'opérateur, ont été rédigés pour permettre pour le contrôle de la qualité de l'opération.

Le projet de loi ENE, tel qu'il a été adopté par le Sénat, en première lecture, le 8 octobre 2009, entend améliorer la lutte contre la sous densité, à la fois en dotant les collectivités gestionnaires de PLU, de nouveaux outils d'intervention, et en conduisant ces collectivités, selon diverses modalités, à contribuer effectivement à cette lutte :

- parmi les nouveaux outils du PLU, figure la possibilité, « *dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés... (d') imposer dans des secteurs qu'il délimite une densité minimale de construction,*
- pour orienter la collectivité vers une gestion économe du sol, il est prévu que le rapport de présentation du PLU devra tout à la fois « *présente(r) une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers* », « *justifie(r) une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et justifie(r) les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques* » ; le projet d'aménagement et de développement durable devra, lui, fixer « *des objectifs de modération de la consommation de l'espace* ».
- l'orientation du PLU en faveur de la gestion économe du sol peut également être plus ou moins contrainte par le SCOT dont l'autorité est renforcée et auquel le projet de loi assigne d'« *arrête(r) des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace qui peuvent être ventilés par secteur géographique* » ; dans les communes non couvertes par un SCOT, le préfet pourra exiger des modifications du PLU approuvé, non seulement lorsque ses dispositions « *compromettent gravement les principes*

énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 » au nombre desquels figure la gestion économe du sol, mais également lorsqu'elles « autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, »

La panoplie peut paraître impressionnante ; elle demeure néanmoins dépendante de la détermination de la collectivité gestionnaire du PLU à en faire usage et de celle du préfet à user de ses pouvoirs de contrôle pour imposer le respect du cap affiché dans les principes législatifs.

Il n'est pas sûr non plus que l'incitation fiscale et la planification réglementaire suffiront à résoudre le problème du gaspillage résultant d'une gestion au fil de l'eau de la consommation des terrains urbanisables. Ce gaspillage tient également, comme le montre l'étude conduite par le CETE Rhône-Alpes, à l'insuffisance d'instruments permettant d'organiser l'urbanisation et faire qu'elle ne soit pas dépendante du découpage parcellaire existant. Parmi les solutions envisageables, figure le recours par la collectivité gestionnaire du PLU à une politique active d'acquisition foncière permettant de restituer les terrains acquis après restructuration du parcellaire ; mais on sait que l'action foncière est dépendante d'une forte volonté politique et de capacités financières suffisantes ; une autre solution, moins interventionniste, pourrait résider dans un recours plus systématique à des procédures opérationnelles favorisant une urbanisation organisée : le projet urbain partenarial, tel qu'il avait été conçu initialement, aurait pu être approprié ; il a bien été adopté par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, amputé de sa dimension opérationnelle ; il se présente comme un instrument d'assouplissement du régime de participations financières, permettant à la collectivité compétente et un ou plusieurs constructeurs de fixer une contribution ajustée aux besoins de l'opération en remplacement aujourd'hui, de la TLE, demain de la TLA ; mais il ne s'inscrit pas vraiment dans la perspective d'un urbanisme ambitieux, tel qu'il s'exprime dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement⁴.

En conclusion, trois remarques déjà formulées ci-dessus :

- il apparaît que la logique de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme devrait conduire à renforcer son articulation avec le PLU et à tirer les conséquences du rôle essentiel que le législateur entend confier aux institutions intercommunales ; elle paraîtrait totalement aboutie si l'instrument fiscal de l'incitation à la gestion économe de l'espace était intégré dans le PLU,
- il est souhaitable d'encadrer la détermination du coefficient fiscal de densité pour prévenir une utilisation par l'autorité locale compétente de ses prérogatives telle que la réforme soit neutralisée
- il convient d'attirer l'attention sur les problèmes posés par la disposition suivant laquelle : « *En cas d'application du coefficient fiscal de densité, la surface imposable ne peut excéder la surface constructible définie par les règles et servitudes*

⁴ sur le projet urbain partenarial, voir Jean-Philippe Brouant, L'introduction d'un mode conventionnel de financement des équipements publics, décembre 2009, en ligne sur le site internet du GRIDAUH

administratives en vigueur » ; la règle est parfaitement justifiée mais elle peut engendrer des difficultés d'application pour les services chargés de la liquidation de la taxe.