

TAXE LOCALE D AMENAGEMENT ET PARTICIPATIONS FINANCIERES

**Par Fernand BOUYSSOU
Professeur agrégé de Droit Public
Avocat à la Cour de Toulouse**

I. RAPPEL DU PROJET ET EVOLUTION DE LA FISCALITE DE L'URBANISME

Le projet de remplacement de la taxe locale d'équipement par une taxe locale d'aménagement repose principalement, dans le cadre du Grenelle 2, sur la volonté de contribuer à la limitation de l'étalement urbain. Dans ce but et sans compromettre le financement des équipements publics locaux, il doit contribuer à une remise à plat de la fiscalité de l'urbanisme, née de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, et enrichie par des couches sédimentaires de taxes ou de participations. La loi de 1967 visait à assurer un financement stable, objectif, uniforme (les valeurs d'assiette étant fixées par décret et la variation des taux étant à l'origine limitée de 1 à 3 %), avec la possibilité (s'il on exclut l'alternative constituée par la zone d'aménagement concerté) de percevoir 4 participations additionnelles au maximum, sous menace d'une action en répétition de l'indu.

Or – au-delà du préfinancement par les lotisseurs – il s'est ajouté par la suite toute une série de participations additionnelles, que les collectivités locales peuvent facultativement instituer, et d'autres alternatives que la ZAC sont apparues (participation aux équipements publics exceptionnels ; programme d'aménagement d'ensemble ; projet urbain partenarial).

Ainsi, la boîte à outils fiscaux du maire aménageur comporte t'elle aujourd'hui près de 20 participations : il faut choisir entre certaines, en ajouter d'autres, sans pour autant faire fuir les constructeurs qui – ne l'oublions jamais – assument la tâche de loger les français, et parfois même les moins nantis d'entre eux. Quel que soit le procédé, la fiscalité de l'urbanisme a donc des limites, fixées par la solvabilité des ménages. Elle constitue aussi un facteur non négligeable du coût de la construction, qui vient s'ajouter à des coûts intrinsèques (foncier, bâtiments) et aussi à des coûts imposés par des motifs d'intérêt général (accessibilité ; réglementation thermique ; sécurité des ascenseurs ; etc.). Il serait donc irresponsable d'envisager la fiscalité de l'urbanisme du seul point de vue de ceux qui l'encaissent, sans souci de ceux qui la supportent (et qui ne sont pas toujours ceux qui la payent puisque le constructeur professionnel joue un rôle de perceuteur, mais n'est pas le débiteur économique de l'impôt).

Par delà le souci de limiter l'étalement urbain, l'avant projet de taxe d'aménagement poursuit aussi un but simplificateur. Ce second but est d'autant plus nécessaire qu'un impôt n'est légitime que si on peut facilement l'expliquer.

Ainsi, la taxe locale d'équipement a-t'elle été admise assez facilement, car elle finance des équipements publics nécessaires à la construction, même si son caractère forfaitaire a rompu le lien direct entre telle construction déterminée, et la nécessité de tel ou tel autre équipement, et aussi si la sempiternelle misère des finances locales a écarté les objections de principe qui auraient pu justifier un financement proprement budgétaire (par transposition du slogan des défenseurs de l'école laïque, on aurait pu s'écrier : « à équipement public, argent public »).

L'idée de simplification devrait conduire, non seulement à la disparition de la TLE, mais aussi à celle de toutes les participations, fiscales ou non, qui constituent la fiscalité de l'urbanisme. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une recette quelconque, même mineure sur le plan macro économique, ne peut pratiquement jamais être supprimée.

Ainsi, lors du vote de la loi SRU, J.Claude Gayssot – s'il a pu faire disparaître la participation pour dépassement de COS - n'a pu faire voter la suppression complète du versement pour dépassement du plafond légal de densité, ni celle de la participation pour les aires de stationnement manquantes, lors de l'institution de la participation aux voies et réseaux (laquelle a été compensée par la disparition de la participation aux frais d'extension de réseaux).

Plus récemment, l'institution du projet urbain partenarial n'a pu s'accompagner, comme le prévoyait pourtant le projet de loi, de la disparition du programme d'aménagement d'ensemble. En effet, on ne saurait perdre de vue qu'il y a loin entre les intentions d'un texte et le résultat législatif. Il est donc facile de pronostiquer que l'institution éventuelle de la taxe d'aménagement donnera lieu, malgré les velléités de simplification, à des résistances multiples de la part des porte paroles dans les assemblées des bénéficiaires des taxes. Les débats en amont l'ont déjà prouvé : les communes de la région parisienne qui ont conservé le plafond légal de densité ne souhaitent pas le voir disparaître ; la fédération des CAUE souhaite maintenir ou remplacer la taxe additionnelle qui avait été ajoutée à la taxe locale d'équipement ; Le département de la Savoie aura du mal à accepter que disparaisse la taxe spéciale d'équipement destinée à financer les équipements publics des jeux olympiques d'Albervilles ; ERDF et les autorités concédantes souhaiteraient – au nom du principe que le service public industriel et commercial doit financer le service public industriel et commercial – que soit permise dans les conditions fixées par les cahiers des charges des concessions le financement spécifique des extensions de réseaux. Et puis aussi, il y a loin entre les intentions d'une loi, pourtant votée, et ses résultats pratiques : l'institution du PLD en 1975, inspiré par des hommes remarquables, devait tout à la fois procurer des ressources fiscales, confisquer ou limiter la rente foncière des propriétaires, et dissuader de la surdensification des centres villes. Au lieu de cela, elle a limité la reconstruction des villes sur elles-mêmes, favorisé la construction en deuxième ou troisième couronne des grandes agglomérations, et elle a contribué formidablement au renchérissement des prix fonciers.

Gardons cet exemple en tête avant de légiférer, et aussi l'exemple des textes votés par le Parlement qui n'ont jamais pu entrer en vigueur : redevance d'équipement en 1963, taxe d'urbanisation en 1967 ; participation à la diversité de l'habitat en 1991.

Il est en effet difficile de faire un impôt réussissant à la fois plusieurs buts. La fiscalité incitative a pour effet que, si l'incitation réussit, l'impôt cesse d'être productif : l'impôt se dévore lui-même. Or, il ne faut perdre de vue que le premier objectif d'un impôt, c'est de produire des ressources publiques. Cet objectif de rendement doit demeurer premier. Comme le disait il y a un siècle le grand spécialiste des finances publiques Gaston Jeze, « il y a des dépenses publiques ; il faut les couvrir ».

Par ailleurs il existe une antinomie de principe entre la neutralité fiscale et l'incitation fiscale. Au plan de la fiscalité d'Etat, on voit avec éclat aujourd'hui comment les politiques d'incitation, pourtant légitimes dans leur principe, sont devenues de véritables « niches fiscales », qu'il convient de faire disparaître. Elles portent atteinte au rendement fiscal et à la justice fiscale, et l'incitation elle-même n'est pas toujours dépourvue d'effets pervers. Le secteur de l'immobilier est à cet égard emblématique ; si la fiscalité a constamment soutenu le secteur du bâtiment et l'emploi, les désordres causés à l'urbanisme sont manifestes : les mesures Méhaignerie ont créé des logements trop petits ; les modes de défiscalisation qui l'ont remplacé ont créé des logements mal localisés ; quels inconvénients constatera t'on demain à l'égard des dispositifs Scellier, pourtant si efficaces pour passer la crise économique ?

La fiscalité doit également être stable. Il ne suffit pas que son institution soit comprise, à la lumière des intentions proclamées ; il faut encore qu'elle soit comprise au stade de la technique et de la mise en œuvre. Or, à cet égard, le caractère expérimental de certaines dispositions envisagées est tout à fait critiquable.

II. LES PARTICIPATIONS DANS L'AVANT PROJET

L'avant projet de taxe d'aménagement apparaît par lui-même d'une complexité incroyable.

Par delà la liberté du taux, acceptable sans aucun doute, et les problèmes de champ d'application, sans doute inévitables (exonération de certaines constructions ; régime spécial du logement social ; etc.), le libre choix de l'assiette est un facteur de complexité et de soupçon.

D'abord, l'assiette de l'impôt n'est pas la même pour la part communale (terrain sur lequel la construction est située) et pour la part départementale (surface de la construction) ; il s'y ajoute la notion de surface elle-même : surface hors œuvre nette ? surface utile ? troisième notion de la surface ?

A cela s'ajoute, dans les communes dotées de PLU, le coefficient de densité fiscale (peut être destiné à remplacer le COS ?). Ainsi, les PLU ne fixent pas seulement des règles, mais aussi l'assiette d'un impôt sur la construction. Or, l'élaboration d'un PLU est déjà bien assez difficile aujourd'hui, et porteuse de conflits, sans qu'on y ajoute – pour des motifs prétendus d'intérêt général – des difficultés de nature fiscale.

En outre, le régime des marchés de service conduit trop souvent au choix du bureau d'études « moins disant », ce qui explique pour une large part la médiocrité actuelle de la planification urbaine locale. Peut on rajouter dans la même enveloppe l'établissement de coefficients de densité fiscale ?

Malgré l'optimisme du ministère, à la lumière de simulation dans certaines communes, il est permis de douter que, dans 18.000 communes, les élus eux-mêmes comprennent le bienfondé du futur impôt, et que leurs services puissent l'expliquer à la population.

Si un tel mécanisme présente le mérite de la souplesse, surtout si on y ajoute des différences supplémentaires telles que la différenciation des taux selon les secteurs, il faut redouter le soupçon du public : pourquoi telle imposition dans tel secteur, et une autre imposition dans tel autre ?

A mes yeux, le dispositif est – quoiqu'en disent les spécialistes qui y ont travaillé – une véritable « usine à gaz ».

L'avant projet ajoute à cela, comme un corollaire, l'obligation de ne pas percevoir la plupart des participations additionnelles (excepté les cessions gratuites de terrains), mais seulement dans le cas où le taux est fixé à plus de 5 ou 6 % (l'avant projet prévoit un taux fixé par le Conseil municipal, entre 1 et 15 %).

Qui ne voit que, pour éviter la perte de tels compléments, les communes joueront sur l'assiette, et non sur le taux ? Il en résulte, en toute hypothèse, le maintien dans le code de l'urbanisme des participations financières (pour tous les cas où le taux est inférieur à 5 ou 6 %). Dans ce cas là, qu'aura-t-on simplifié ?

On retrouve ici le mécanisme du PLD, posé de manière dogmatique en 1975, assoupli des 1982, disparu dans la plupart des communes à la fin des années 1980, et pourtant conservé – au profit de quelques communes – dans des dispositions qui ont été « décodifiées ».

Si la taxe d'aménagement est mise en œuvre, la simplification ne doit pas être subordonnée à un taux déterminé ; c'est l'ensemble des participations qui doit, obligatoirement et dans la France entière, disparaître en principe.

La simplification passe par là. Tout au plus peut on admettre la survivance des participations purement alternatives, à la condition supplémentaire qu'elles présentent un caractère récapitulatif (ZAC et PUP).

Pour ce qui est des participations additionnelles, la seule susceptible d'être maintenue - malgré les critiques qu'elle suscite justement du point de vue de sa constitutionnalité et de sa conventionalité – c'est la cession gratuite de terrain, encadrée comme aujourd'hui.

En effet, par commodité et opportunité, il se justifie que, à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire ou de lotir, le pétitionnaire soit tenu de céder une bande de terrain pour l'élargissement d'une voie publique d'ores et déjà

projetée, ou pour l'implantation d'un transformateur d'électricité ou d'un poste de détente de gaz.

Sur le plan technique, la question du préfinancement par le lotisseur ou l'aménageur, et du non cumul avec ce qui est demandé du constructeur, se pose naturellement. En effet, la question du préfinancement est au moins aussi importante pour les communes que celle du financement proprement dit.

Ainsi, on aurait peut être pu faire l'économie de l'institution du PUP, si le préfinancement du PAE avait été permis.

Lorsque le calendrier des paiements, ou encore le montant de la participation exigible, présente un fondement contractuel, il convient d'organiser des garanties au profit du constructeur. Parce que, le contrat est particulièrement inégal entre la collectivité, maîtresse de la délivrance du permis de construire ou de l'autorisation d'urbanisme correspondante, et le constructeur qui est ainsi soumis à une pression de nature à lui faire accepter n'importe quoi (le chantage au permis de construire ne doit pas recommencer).

Or, dans une certaine mesure, la diversité des coefficients de densité fiscale et la différenciation des taux rejoignent la problématique contractuelle. En effet, avec une certaine finesse, c'est un programme déterminé qui doit être soumis à un impôt déterminé, et il est irréaliste de penser qu'une négociation ne précède pas la détermination de l'impôt, même lorsque ce dernier prend une apparence unilatérale. En effet, on retrouve ici, la question de la limite économiquement acceptable de l'imposition du constructeur : l'opération voulue ou permise par la commune, ne se fera pas si la barque a été trop lourdement chargée.