

Évolutions récentes de la fiscalité de l'urbanisme

Contrairement à la fiscalité directe locale, qui permet de couvrir les dépenses courantes des communes, la fiscalité liée à l'urbanisme est une recette d'investissement concernant certaines catégories de dépenses d'équipement.

Cette fiscalité est cent fois moins importante en volume que la précédente avec 335 millions d'Euros de recettes en l'an 2000⁽¹⁾.

Si elle est parfois essentielle à son équilibre budgétaire, la fiscalité de l'urbanisme est avant tout un des outils de la politique d'aménagement d'une collectivité locale. Le ministère de l'équipement, des transports et du logement a récemment publié les statistiques sur les produits liquidés et recouverts des différentes taxes d'urbanisme⁽²⁾. Cette note présente les principaux résultats pour l'Ile-de-France.



Étalement urbain ou densification, quelle influence de la fiscalité ?

En termes proprement financiers, la fiscalité de l'urbanisme correspond à deux catégories de préoccupations :

- **Sanctionner** financièrement, mais sans interdire explicitement, une densification jugée excessive du territoire communal par le mécanisme du versement pour dépassement du plafond légal de densité. Cette fiscalité visait à lutter contre une densification excessive des centres urbains. Les objectifs actuels, à travers le renouvellement urbain, tendent au contraire à éviter un étalement urbain et à densifier autour des dessertes de transports et des équipements d'ores et déjà réalisés.

- **Récupérer** une partie de la plus-value de situation générée par la création d'équipements publics à proximité des zones d'habitat, c'est le cas par exemple pour la Taxe locale d'équipement et les taxes annexes qui y sont rattachées.

En matière de protection de l'environnement, une fiscalité spécifique se constitue également. Elle présente des caractéristiques proches de celles étudiées ici avec une juxtaposition des taxations apparues au fil du temps, des difficultés d'arbitrage entre recherche d'une rentabilité fiscale (ce qui justifie une base large permettant un taux d'imposition relativement « indolore ») et efficacité écologique (ce qui tend au contraire à imposer un taux dissuasif et une base étroite et ciblée) et enfin, une instabilité législative et réglementaire.

Les différentes taxes d'urbanisme et les spécificités franciliennes

Nous présentons ici les différentes taxes d'urbanisme :

- Taxe locale d'équipement (TLE) et les taxes annexes à celle-ci (taxe additionnelle -TC-TLE



P. Guignard, la doc. française, Aurif

perçue au profit de la région d'Ile-de-France, taxe destinée au financement des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TD-CAUE) et taxe départementale des espaces naturels sensibles (TD-ENS) ;

- versement pour dépassement du plafond légal de densité (VD-PLD) ;
- participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols (PD-COS) ;
- redevance pour création de bureaux en Ile-de-France.

Les différentes recettes fiscales liées à l'urbanisme sont présentées dans le tableau ci-après.

Montant « liquidés » des différentes taxes d'urbanisme en 1999 (en MF)

	France entière	Ile-de-France	%
TLE	1 936,2	395,6	20,4 %
TC / TLE	97,2	97,2	100 %
TD / CAUE	217,2	34,1	15,7 %
TD / ENS	684,9	161,9	23,6 %
VDPLD	332,1	320,5	96,5 %
PD / COS	60,2	41,3	68,6 %
Redevance Bureaux	237,7	237,7	100%
TOTAL	3565,7	1288,3	36,1

Source : DGUHC, bureau de la fiscalité de l'urbanisme, juin 2001

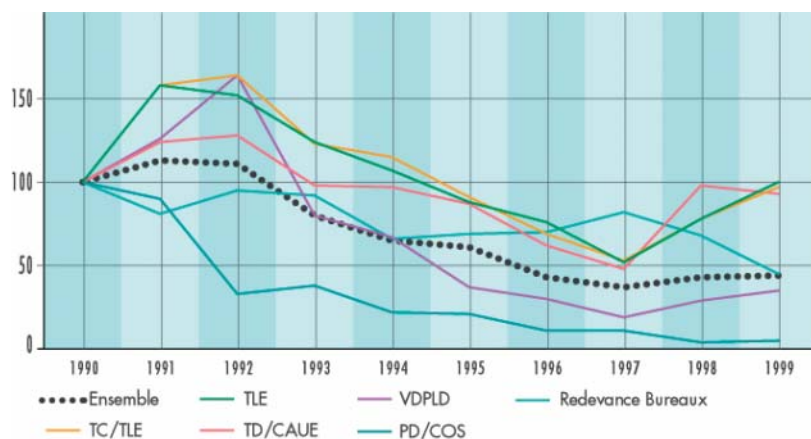
En 1999, 36 % de la fiscalité de l'urbanisme est perçue en Ile-de-France, sans compter la taxe sur les locaux à usage de bureaux, commerciaux et de stockage qui a représenté 2 135 millions de francs en 1999 et qui abonde le budget

(1) Il s'agit d'une recette de fonctionnement non affectée, c'est-à-dire destinée à financer sans distinction l'ensemble des dépenses courantes.

(2) À l'exception de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage. Chiffres publiés par la DGUHC, bureau de la fiscalité de l'urbanisme, juin 2001.

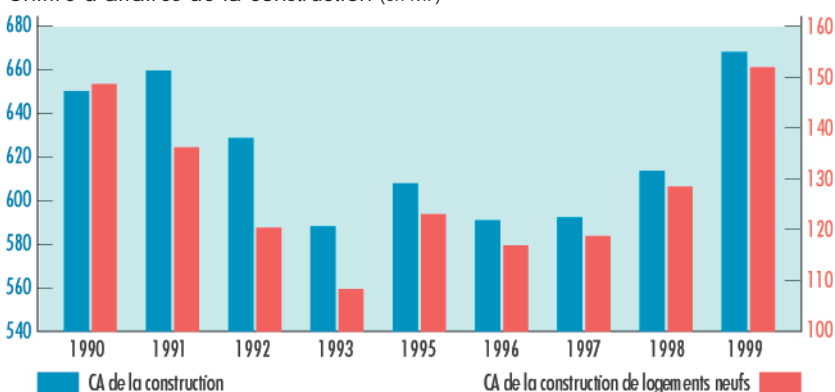
Évolutions récentes de la fiscalité de l'urbanisme

Fiscalité de l'urbanisme en Ile-de-France (1990=base 100, hors TD/ENS)



Source : DGUHC, Bureau de la fiscalité de l'urbanisme, juin 2001

Chiffre d'affaires de la construction (en MF)



Source : Ministère de l'Équipement - DAEI / CASP

de l'État. La TLE et ses taxes annexes (TCTLE, TD-CAUE et TD-ENS) constituaient 53% du total régional, le Versement pour dépassement du PLD 25% et la Redevance pour création de surfaces de bureaux 18%. À la suite d'une inflexion radicale des objectifs en matière de densification des centres urbains, la participation pour dépassement du COS (PD/COS) est aujourd'hui supprimée et la taxe pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) devrait graduellement disparaître. C'est donc la TLE, ainsi que la redevance pour création de surfaces de bureaux en Ile-de-France, qui constituent aujourd'hui l'essentiel de la fiscalité de l'urbanisme. Instituée par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1987, la TLE s'applique de plein droit dans les communes d'au moins 10 000 habitants et dans celles de la région d'Ile-de-

France figurant sur une liste fixée par décret du 5 octobre 1972. Dans les autres communes elle est instituée par décision du conseil municipal. La presque totalité des communes franciliennes appliquaient cette taxe en 1999. La base d'imposition est calculée à partir de la Surface hors œuvre nette⁽³⁾ (SHON) à laquelle s'applique un tarif au m². La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a réformé l'assiette de la TLE : les résidences principales, autres que les logements sociaux bénéficiant d'une aide de l'État et les logements des exploitants agricoles, y sont désormais assujettis en fonction de leur superficie. La loi introduit en outre une réduction de la base d'imposition en faveur des logements compris dans des immeubles d'habitat collectif. Les tarifs au m² sont fixés chaque année en fonction du dernier indice

du coût de la construction et majorés de 10% dans les communes d'Ile-de-France.

Les conseils municipaux fixent un taux d'imposition qui peut être différent selon la catégorie de locaux, entre 1% et 5%, et s'applique à la base.

La TLE représente la principale recette au niveau national 47% sur la période : de 40% en 1990 à 54% en 1999. En Ile-de-France l'importance de la redevance pour création de surfaces de bureaux et du versement pour dépassement du PLD explique la moindre importance relative de cette recette qui voit également sa part augmenter : 14% en 1990 et 31% en 1999.

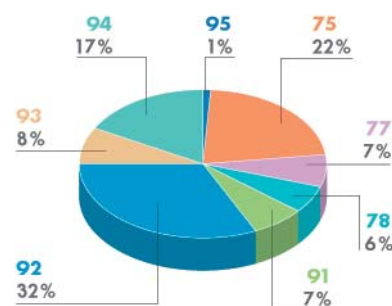
L'évolution de cette recette en Ile-de-France est similaire à celle observée au niveau national : un maximum est atteint en 1991 et 1992, décroissance jusqu'en 1997 et reprise à partir de 1998 (voir graphique).

Des taxes facultatives au profit de la région (TC-TLE), des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TD-CAUE) et des départements (TD-ENS) sont assises sur une base d'imposition identique.

L'évolution de la fiscalité de l'urbanisme en France et en Ile-de-France

Alors que les difficultés de certains territoires ne cessaient de s'amplifier, que le renouvellement urbain apparaissait comme un enjeu majeur des prochaines décennies, tant au niveau national que

Fiscalité de l'urbanisme dans les départements d'IDF (1,29 MF en 1999)



Source : DGUHC, bureau de la fiscalité de l'urbanisme, juin 2001

régional, la fiscalité de l'urbanisme diminuait régulièrement en francs courants sur la période 1990-1999.

Le graphique ci-contre illustre une diminution sensible des recettes en Ile-de-France, la taxe départementale des espaces naturels sensibles exceptée. La diminution sur la période est de plus de 50 % : 2,9 milliards de francs liquidés en 1990 et 1,3 milliards en 1999.

Cette évolution reflète celle de la conjoncture en matière de construction neuve.

Le ministère de l'équipement estime chaque année le chiffre d'affaires dans le domaine de la construction, et plus particulièrement du logement pour la France entière. Les données produites permettent de distinguer la construction neuve des travaux d'entretien. On retrouve là l'allure générale de la courbe précédente. Cependant, le graphique ci-dessus montre une progression en 1998 et 1999, au niveau de 1990, ce que l'on n'observe pas en matière de recettes fiscales.

En Ile-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine procurent 54 % (montants liquidés en 1999) de la fiscalité de l'urbanisme. Si l'on considère Paris et la proche couronne, cette proportion atteint 80 %.

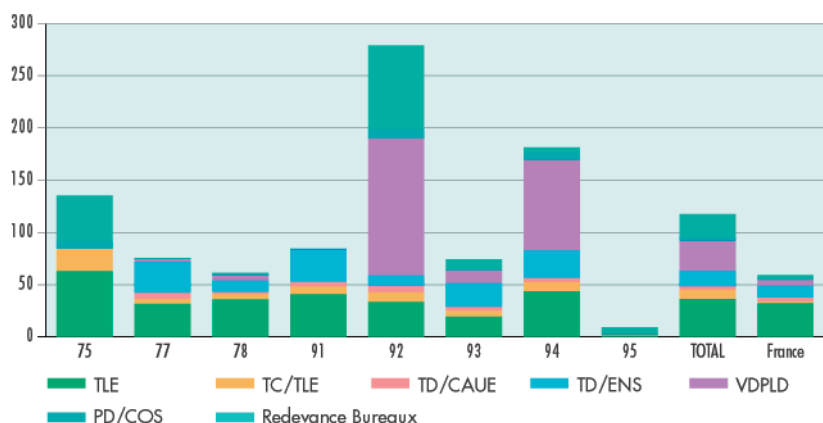
Si l'on considère la population des différents départements franciliens les différences de recettes liquidées par habitant en 1999 s'amplifient. La redevance pour création de bureaux en Ile-de-France, et le versement pour dépassement du plafond légal de densité aujourd'hui en voie d'extinction expliquent la majeure partie des disparités de ressources par habitant.

Des modifications importantes via la loi SRU...

La loi SRU vise à réorienter les objectifs de cette fiscalité qui sanctionnait la densification des quartiers existants et donc incitait à l'extension périphérique des villes. Or l'aménagement urbain nécessite aujourd'hui des dispositifs jouant en sens inverse, et favorisant la densification dans le cadre des documents d'urbanisme.

- La participation pour dépassement du coefficient

Fiscalité de l'urbanisme en 1999, niveau en Francs par habitant



Source : DGUHC, bureau de la fiscalité de l'urbanisme, juin 2001

d'occupation du sol et le versement pour dépassement du plafond légal de densité sont abrogés. Ce «changement de cap» est justifié dans la mesure où ces impositions ont perdu toute légitimité et paralysent la construction. Leur rentabilité de plus en plus faible ne concerne que quelques communes d'Ile-de-France. Par contre, leur maintien sur le territoire d'un grand nombre de communes (plus de 2000 en France en 2001) a des effets particulièrement négatifs sur le volume de la construction puisqu'une imposition élevée conduit à des renoncements d'opérations.

- Dans le même temps une nouvelle taxe est créée, la participation pour le financement des voiries nouvelles et des réseaux. Elle est destinée à répondre aux problèmes posés dans les quartiers anciens dégradés dont l'évolution et la restructuration impliquent l'apport massif de fonds publics, tant pour réaliser les équipements que pour engager les opérations de restructuration. Cette taxe facultative est à la charge des propriétaires de terrains constructibles non bâtis situés à proximité de la voie nouvelle et correspond à tout ou partie du coût total des travaux.

- Enfin des aménagements divers sont apportés à d'autres recettes d'urbanisme.

- Le tarif au m² exigible au titre de la redevance pour création de bureaux dans toutes les communes bénéficiaires de la Dotation de solidarité urbaine (DSU) est abaissé à 61 euros.

- Enfin, les tarifs au m² exigibles au titre de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, toujours dans les communes bénéficiaires de

la DSU, sont fixés respectivement à 3,20 et 2,90 euros pour les locaux privés et publics.

- De même, la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et ceux de stockage n'est pas applicable dans les Zones de re-dynamisation urbaines (ZRU) et dans les Zones franches urbaines (ZFU).

Ces mesures visent donc à favoriser les implantations d'activités dans des communes en politique de la ville en y appliquant, quelle que soit leur localisation, les tarifs les plus faibles.

Ceci aboutit toutefois à morceler les zones de taxations. Dans les Hauts-de-Seine par exemple, le tarif varie de un à quatre entre des communes limitrophes selon qu'elles bénéficient ou non de la Dotation de solidarité urbaine.

La multiplication des objectifs pour une même procédure est source de contradictions dans les effets sur le terrain et s'achève généralement par une remise en cause radicale de celle-ci. C'était déjà le cas en ce qui concernait le choix entre l'alimentation des budgets locaux et l'orientation des politiques d'urbanisme. On observe les mêmes effets contradictoires aujourd'hui en matière de politique de la ville.

La taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage est un parfait exemple du caractère souvent ambigu de la fiscalité de l'urbanisme. Il s'agissait de «faire

(3) Un abattement de 5 % est appliqué depuis le 1^{er} janvier 1989.

financer par l'Ile-de-France, l'aménagement de l'Ile-de-France» en dégageant des moyens supplémentaires pour résoudre les problèmes liés à la concentration urbaine de la région.

Il est cependant rapidement apparu que les contraintes financières de l'État l'amenait, dans le même temps où l'on instituait une ressource nouvelle, à réduire les crédits de droit commun auparavant affectés à l'Ile-de-France, et ce au profit d'autres agglomérations françaises. Les moyens supplémentaires ne l'étaient déjà plus vraiment.

Mais surtout, les modifications législatives successives (voir encadré) ont largement obscurci l'ambition initiale d'aménagement régional.

Les documents à consulter pour en savoir plus

- Fiscalité de l'urbanisme : une évolution nécessaire, Note rapide sur les finances locales n°4 Iaurif, Avril 1996.
- L'immobilier de bureaux en Ile-de-France, Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, Septembre 2001.

Un cas d'école : la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, commerciaux et de stockage

Le plan d'action immédiate annoncé par le gouvernement le 26 juillet 1989 a mis en place un dispositif global constitué de deux éléments : un compte d'affectation spécial, le Fonds d'aménagement pour l'Ile-de-France (FARIF) et une taxe sur les bureaux.

Le FARIF était créé afin de mener différentes actions suivantes :

- Aides au financement du logement locatif (PLA et PLI) à Paris et en proche couronne.
- Acquisitions foncières.
- Acquisition ou construction d'immeubles destinés aux services de l'État libérant des immeubles en Ile-de-France (délocalisations).
- Subventions d'investissement en matière de transports collectifs.
- Investissements sur le réseau routier national.
- Études et frais de gestion afférents aux opérations financées par le FARIF.
- S'ajoutent des restitutions et des dépenses diverses et accidentelles.

Les ressources de ce fonds consistaient en une Taxe sur la surface des bureaux (de plus de 100 m²) modulée géographiquement en trois circonscriptions :

- douze arrondissements de Paris et arrondissements de Nanterre et Boulogne-Billancourt dans les Hauts-de-Seine ;
- huit arrondissements de Paris et autres communes de proche couronne ;
- départements de grande couronne.

Ceci concerne les personnes publiques ou privées propriétaires de locaux (les locaux publics bénéficiant de tarifs réduits).

En quelques années, cette taxe a fait l'objet de modifications législatives successives destinées à en améliorer le rendement :

- La loi de finances pour 1999 a étendu cette taxe aux locaux commerciaux (de plus de 2 500 m²) et aux locaux de stockage (de plus de 5 000 m²), sans distinction de circonscriptions au sein de l'Ile-de-France.
- La loi de finances pour 2000 a clos le FARIF et réintégré les dépenses et recettes

correspondantes dans le budget général de l'État.

- Enfin, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a abaissé les tarifs exigibles pour les bureaux dans les communes bénéficiaires de la Dotation de solidarité urbaine (DSU).

La taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage n'est pas applicable dans les Zones de redynamisation urbaines (ZRU) et dans les Zones franches urbaines (ZFU).

En 2000 la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage a représenté 2 094 millions de francs dont :

- 1 936 millions pour les bureaux ;
- 99 millions pour les locaux commerciaux ;
- 59 millions pour les locaux de stockage.

Ces deux derniers montants sont largement inférieurs à ceux escomptés lors de l'extension du champ de la taxe (le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estimait alors à respectivement 200 millions et 180 millions de francs les recettes à attendre au titre de ces deux catégories de locaux).

Ces modifications ne répondaient pas uniquement à des objectifs d'aménagement régional.

Une partie de ce produit est affectée à la région d'Ile-de-France. La loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu en effet qu'à compter de 1995, et pendant dix ans, la DGF était diminuée d'un montant de 120 millions de francs (soit 10% du montant total de 1995 avant prélèvement). Dans le même temps le produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage est affecté à due concurrence (i.e. 120 millions) à l'Ile-de-France.

L'extension intervenue en 1999 était donc largement motivée par le souci de maintenir le niveau du solde restant à l'État après ce prélèvement.