

Une réforme de la taxe d'aménagement : quelles évolutions et quels impacts pour les collectivités ?

La loi n° 2020-1720 du 29 décembre 2020 de Finances pour 2021 introduit des évolutions de la taxe d'aménagement. Elles auront des conséquences à court terme sur le recouvrement et le versement de cette fiscalité aux collectivités ainsi que sur le financement des aménagements engagés par ces dernières.

Cette réforme a modifié la liste des actions qui pourront être financées avec le produit de la taxe d'aménagement (TA). Elle a aussi modifié les modalités de paiement par les bénéficiaires d'autorisations du droit des sols. Le nouveau rôle attribué à la Direction générale des finances publiques (DGFIP) impactera également les budgets des collectivités territoriales concernées.

UNE TAXE INSTAURÉE DANS UNE DÉMARCHE DE RÉFORME ET DE SIMPLIFICATION

Dans un souci de simplification, la réforme engagée en 2010 avait mis fin à la taxe locale d'équipement (TLE) instaurée par le Loi d'orientation foncière de 1967 (LOF). Il en était de même pour la taxe départementale des espaces naturels et sensibles et la taxe pour la création de bureaux et de commerces en Île-de-France (TCBIF). Pour remplacer la TLE, la taxe d'aménagement fut instaurée en 2011 ainsi que la redevance d'archéologie préventive (RAP). Elle comprend une part communale, une part départementale et une part pour les constructions en Île-de-France au titre de la TCBIF. Comme pour la TLE, les taux de base varient de 1 à 5 %. Une première nouveauté ouvrait la possibilité, par délibération motivée, d'augmenter ce taux à 20 % dans certains secteurs « si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux et d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions édifiées dans ces secteurs ». Dans ce cas, on parlera d'une taxe d'aménagement majorée. L'autre nouveauté fut l'instauration d'une assiette pour des aménagements qui n'étaient, jusqu'alors, pas pris en compte. Tel fut le cas par exemple des piscines ou des aires de stationnement

non incluses dans la superficie de plancher. Globalement, cette réforme s'est avérée bénéfique pour les finances des collectivités territoriales. Le produit de ces recettes, versé au budget d'investissement des collectivités territoriales, a été supérieur à ce qu'il était avec la TLE.

De même, la participation pour le raccordement aux égouts (PRE) a été supprimée lors de la mise en place de la taxe d'aménagement. Le but était d'avoir une fiscalité unique permettant au pétitionnaire d'avoir une lisibilité sur toutes ces taxes et participations générées par une autorisation de construire. Dans le même temps, les communes et les intercommunalités qui disposaient de la compétence assainissement voyant cette perte de fiscalité dans leurs budgets, se sont empressées de délibérer pour la mise en place de la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC), avec une application au 1^{er} janvier 2012.

Depuis l'entrée en application au 1^{er} janvier 2012 de cette nouvelle fiscalité de l'urbanisme, la montée en puissance de certaines thématiques dans le domaine de l'aménagement a poussé le législateur à faire évoluer ce dispositif de financement de l'urbanisme.

UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN

L'évolution du champ d'application de la TA évolue pour encourager la reconstruction de la ville sur elle-même et sa densification. Ainsi en est-il de l'article L331-19 du Code de l'urbanisme relatif à l'institution d'un taux majoré de 20 % maximum. Sa nouvelle rédaction est sans ambiguïté. Entre la notion de « réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseau » et « la création d'équi-

pelements publics généraux » est intercalée la phrase « de restructuration ou de renouvellement urbain pour renforcer l'attractivité des zones concernées et réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population... »

Les objectifs de la TA évoluent. Désormais les travaux lourds, nécessaires à la réhabilitation des friches urbaines pour dégager du foncier dans les centres-urbains, seront finançables par le produit de la TA.

Plus globalement, toutes les thématiques environnementales (avec récemment la désimperméabilisation des sols) et de lutte contre le réchauffement climatique seront également concernées par cette nouvelle disposition. Le dernier paragraphe de l'article susvisé indique que sont aussi concernés dès le 1^{er} janvier 2022 si une délibération est prise avant le 30 novembre 2021 « les travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives ».

La loi exonère de plein droit, les surfaces annexes, à usage de stationnement, aménagées au-dessus ou en dessous de toutes les catégories d'immeubles et intégrées au bâti, dans un plan vertical. Cette disposition conforte les politiques de la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. En effet, la taxation des surfaces de plancher, destinées au stationnement dans les immeubles collectifs, encourageait les promoteurs, quand ils en avaient la possibilité, à prévoir des stationnements extérieurs plus faiblement taxés en imperméabilisant du foncier. Dans cette rédaction, on détecte dans les faits la volonté de voir se développer une ville compacte, une ville du quart d'heure et des mobilités douces au travers

d'un urbanisme tactique et de la ville « marchable ». Les actions départementales financées par la part départementale de la TA s'élargissent aussi. Ainsi, outre l'acquisition d'espaces naturels, le Département pourra utiliser le produit de la TA pour des opérations de renaturation ou de transformation de délaissés ou de friches en espaces naturels classés sensibles.

Autre innovation qui risque d'avoir des conséquences lourdes en matière de contentieux, c'est la disparition, dans l'article L332-15 relatif à l'augmentation du taux à 20 %, du paragraphe sur le nécessaire respect du principe de proportionnalité¹ à partir du 1^{er} janvier 2022. On voit là le risque que prendront certains élus de faire supporter à des opérateurs ou à des habitants un montant supérieur de travaux à ce qu'il devrait être. Le contentieux en répétition de l'indu pourrait connaître un regain d'intérêt par des habitants vigilants qui voudraient récupérer ce qu'ils estimeraient comme du trop versé. La mise en œuvre de ces évolutions interviendra au plus tard au 1^{er} janvier 2023, même si la loi de finances 2021 indique une échéance d'application de cette réforme au 1^{er} janvier 2022. Un décret prévu dans les prochains mois en fixera toutes les modalités précises y compris celles relatives à la liquidation de la taxe.

LA LIQUIDATION DE LA TAXE

Là aussi un changement de paradigme intervient. À terme, ce sont les services de la Direction générale des impôts qui seront chargés de liquider la taxe. Les délibérations relatives à l'institution de la TA, aux modifications des taux de base ou à la majoration jusqu'à 20 % ne seront plus transmises aux services de l'État dans le département. Elles seront seulement notifiées aux services fiscaux (DGFIP). C'est une évolution majeure. Les taxes et participations de toute nature codifiées dans différents codes sont petit à petit regroupées dans le Code général des impôts. Les modalités de liquidation des impositions de l'urbanisme n'échapperont pas à cette règle. C'est pourquoi une ordonnance sera prise pour regrouper dans le Code général des impôts les dispositions relatives à la taxe d'aménagement mais aussi celles relatives à la redevance d'archéologie préventive. Les nouvelles dispositions de liquidation qui s'appliqueront au plus tard au 1^{er} janvier 2023 pénaliseront les budgets des collectivités territoriales.

DE NOUVELLES ÉCHÉANCES DE LIQUIDATIONS

Actuellement, la liquidation de la taxe intervient pour le premier versement à 12 mois à la date anniversaire de l'autorisation délivrée, et à 24 mois pour le deuxième versement lorsque le montant de recouvrement est supérieur à 1 500 euros. Au plus tard au 1^{er} janvier 2023, la date à prendre en compte sera celle de « l'achèvement des opérations imposables² » au sens de l'article 1406 du Code général des impôts. Cet article concerne la déclaration d'achèvement des travaux, appelée communément H1, qui doit être transmise à l'administration fiscale dans les 90 jours suivant la réalisation des constructions. Petit à petit, la taxe d'aménagement sort du Code de l'urbanisme pour rejoindre le Code des impôts. À compter de la réception de cette déclaration H1 par la DGFIP, le premier titre de recette interviendra « à compter de 90 jours après la date d'exigibilité de la taxe ». Le second titre est émis dans les 6 mois après la date d'émission du premier titre. Concrètement, l'achèvement est celui de la construction utilisable pour la fonction autorisée mais en aucun cas celui de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) qui relève du Code de l'urbanisme.

TOUTES CES NOUVELLES DISPOSITIONS IMPACTERONT LES BUDGETS DES COLLECTIVITÉS À COURT ET MOYEN TERME

Pour les permis déposés à compter du 1^{er} septembre 2022, le versement aux communes des produits de la TA va connaître un effet retard en raison de l'application des nouvelles échéances de liquidation de la TA.

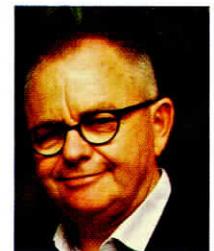
De plus, qui vérifiera que les détenteurs d'une autorisation de construire déposeront bien leur déclaration H1 dont la date de dépôt ouvre la période pour liquider ladite taxe ?

S'il n'y a pas de dépôt de la déclaration H1 par un pétitionnaire qui « oublierait » de la déposer alors même que sa construction est achevée, que se passera-t-il ?

L'État va-t-il, après avoir pris une décision, se décharger de cette mission de contrôle sur les services des collectivités territoriales ? Mais l'État semble avoir anticipé cette situation puisque la presse s'est récemment fait l'écho d'un accord entre Google et la Direction générale des finances publiques³. Certaines dispositions sont prévues pour

être mises en service au 1^{er} janvier 2022 alors que celles relatives à la fiscalité le seront pour le 1^{er} janvier 2023. Il paraît désormais souhaitable que les décrets d'application soient publiés rapidement pour que les collectivités puissent s'organiser et anticiper l'impact budgétaire de ces futures évolutions.

À moins que l'Association des maires de France (AMF) et le législateur prennent à bras-le-corps cet impact fiscal à venir et amendent la loi, en basant l'effet déclencheur du recouvrement de la taxe d'aménagement sur la transmission par le pétitionnaire, à la collectivité territoriale et/ou DGFIP, de la déclaration d'ouverture de chantier (DOC) de sa construction. Cela aurait un double avantage, car la DOC indique le démarrage effectif des travaux et évite aux collectivités le remboursement des indus de la taxe d'aménagement versés suite à un abandon du projet par le pétitionnaire faute de financement ou pour diverses raisons.



Par Bruno Agostoni, directeur planification et aménagement / Durance Luberon Verdon Agglomération ; Ismaël Sylla, chef du service urbanisme-ADS / Ville de Chambéry ; Éric Raimondeau, consultant formateur / Nantes, membre de l'AITF

1. « Il ne peut être mis à la charge des aménageurs (...) que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants... »

2. Rédaction future de l'article L331-27 : La TA est exigible à la date « d'achèvement des opérations imposables (...) » au sens de l'article 1406 du CGI. Cet article indique que la déclaration H1 doit être transmise à l'administration dans les 90 jours suivant la réalisation définitive des constructions nouvelles ou changement de consistance d'une construction.

3. À lire sur le site *Utopies urbaines* : Google va aider le fisc à traquer les piscines et les bâtis.