



Inspection générale
des finances

n°2006-M-002-02

Inspection générale
de l'administration

n° PAM-06-003-01

Conseil général
des ponts et chaussées

n°2006-0027-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées

Etabli par

Bertrand BRASSENS **Sylvie ESCANDE-VILBOIS**

Inspecteur général
des finances

Inspectrice
de l'administration

Marcel LINET

Ingénieur général
des ponts et chaussées

François LENOËL

Ingénieur général
des ponts et chaussées

- Avril 2006 -

Synthèse

La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées

Constats

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1. Cadre de l'audit

- L'audit étudie la gestion et le recouvrement de la taxe locale d'équipement (TLE) et des taxes qui sont gérées suivant les mêmes modalités (taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, taxe départementale destinée au financement des conseils d'architecture d'urbanisme et d'environnement, taxe complémentaire à la TLE en Ile-de-France), soit un montant total de **594 millions d'euros en 2004**.
- L'audit a pour objectifs :
 - ✓ Pour l'usager : simplification et plus grande lisibilité de l'impôt
 - ✓ Pour l'Etat : réduction des spécificités du recouvrement de la TLE par rapport aux autres recettes fiscales et en conséquence réduction des personnels dédiés (réseaux du Trésor public et des DDE)
 - ✓ Pour les collectivités territoriales : amélioration du recouvrement et non dégradation des délais de versement (trésorerie).

2. Dysfonctionnements constatés

- La gestion des taxes est lourde et mobilise des effectifs importants :
 - ✓ Multiplicité des intervenants (collectivités territoriales -environ 50 ETP-, réseaux du Trésor public -environ 300 ETP- et des DDE – environ 300 ETP)
 - ✓ Complexité des barèmes (9 catégories)
 - ✓ Changements d'assiette (modifications ou abandon du permis de construire dans 15 % des cas)
 - ✓ Le taux de recouvrement est insuffisant, surtout à l'échéance.
- Ces difficultés sont aggravées par l'éloignement des échéances de paiement (de 18 à 36 mois après l'obtention du permis de construire).

MINEFI - DOME - 2006

La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées

Propositions

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Recommandations

Le rapport écarte l'option consistant à modifier le fait générateur de la TLE, car elle présente des inconvénients majeurs.

Il ne préconise une modification des modalités de liquidation qu'en cas d'échec dans la mise en œuvre des recommandations ci-dessous.

Les recommandations formulées dans l'option privilégiée par le rapport (modernisation de la gestion de la TLE) permettent d'obtenir des gains de productivité au moins identiques à ceux estimés pour les options écartées par le rapport, en adoptant, via des interfaces informatiques adaptés entre le Trésor public et les services en charge de la liquidation, une procédure de recouvrement identique à celle existant pour les impôts sur rôles.

- ✓ Amélioration de l'identification du redevable
- ✓ Simplification de l'assiette
- ✓ Information plus en amont du redevable
- ✓ Augmentation du seuil de paiement en une seule fraction
- ✓ Avance dans le temps des échéances de paiement
- ✓ Adaptation des calendriers respectifs de la liquidation et du recouvrement (envoi des avis de liquidation à une date proche de chaque échéance)
- ✓ Assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts sur rôles
- ✓ Généralisation de l'interface entre les DDE et les trésoreries générales ; adaptation de cette interface à la réforme en cours du permis de construire et avec les outils du recouvrement des impôts sur rôles
- ✓ mise en place d'une interface obligatoire entre les logiciels utilisés par les communes et les trésoreries générales.

4. Impacts attendus et échéances

- Gain net d'environ 140 ETP dans les réseaux des DDE et du Trésor public.
- Pour le redevable, le paiement plus précoce est compensé par une information plus en amont sur la méthode de calcul de la taxe et par la possibilité d'ajuster plus précisément le montant (tenir compte du bénéfice du prêt à taux zéro ou d'un autre mode de financement du logement social notamment).
- Pour les collectivités locales, amélioration du taux de recouvrement (d'environ 30 M€ sur un produit actuel de l'ordre de 600 M€), gain en trésorerie et garantie de versement à leur budget du produit liquidé net des dégrèvements, moyennant une adaptation des frais de non recouvrement perçus par l'Etat.

MINEFI - DOME - 2006

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
(par ordre chronologique de mise en œuvre)

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
	choix option 1, 2 ou 3 puis étude et choix des conséquences pour les autres taxes d'urbanisme et pour la RAP		Interministériel (Finances, Equipement , Logement, Intérieur, Environnement, Culture)	2006
Option 1				
	Décisions d'organisation			
	Mise en place d'une équipe de projet commune DGI-DGCP et de responsables sur le projet au sein de chaque administration		DGI-DGCP-Equipement	2006
	Décisions d'organisation dans chaque DSF et chaque TG .			2008
N° 1 à 6	Modifications législatives et réglementaires sur TLE, taxes rattachées et autres taxes d'urbanisme - choix de la DGI comme administration liquidatrice de TLE et autres taxes d'urbanisme - Clarifications et simplifications sur SHON, catégories, exonérations, pour les différentes taxes - Information des constructeurs lors du permis de construire - Compléter la déclaration fiscale de fin de travaux - Modification des dates d'échéance des différentes taxes. - Procédure de recouvrement et versements aux collectivités comme les impôts locaux (admissions en non valeur, pénalités, etc..). - Autres modifications lois et décrets autres taxes d'urbanisme et RAP		Équipe de projet DGI-DGCP (en associant DGUHC)	2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
	Outils et méthodes - conséquences sur référentiel d'échange Equipement- communes- DGI-DGCP et sur les interfaces informatiques - conception de la déclaration fiscale, de l'avis d'imposition. Mise en place d'un logiciel DGI pour la liquidation - adaptation du logiciel CP de recouvrement - adaptation du logiciel équipement et des logiciels communes - conséquences pour les autres taxes d'urbanisme et la RAP ?		DGUIHC-DGI-DGCP DGI DGCP DGUIHC DGUIHC-DGCP-Culture	2008
	Mise en place de la réforme			2009

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
Option 2				
N° 1 à 9	Décisions d'organisation Expertise commune DGUHC-DGCP des conséquences notamment informatiques et d'organisation		DGUHC-DGCP	2006
	Modifications législatives et réglementaires - identification du contribuable (avis de CNIL) - simplification de l'assiette (SHON, catégories, exonérations) - amélioration de l'information du demandeur de permis - seuil de paiement en une seule fraction - avancement des échéances de paiement - recouvrement et versements aux collectivités comme impôts locaux - modification modalités de liquidation (simplification pour les prêts à taux zéro et les constructions financées au titre du logement social) - paiement par constructeur préalable à la vente - autres modifications pour les autres taxes d'urbanisme et RAP		DGUHC-DGCP	2007

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
	Outils et méthodes - adaptation de l'interface commun DDE- communes- DGCP pour la bonne information des DDE et le transfert par DDE et communes vers la TG des informations nécessaires pour les avis d'imposition - Adaptation des outils informatiques (Equipement, communes, TG) - Modifications imprimés de demande d'autorisation d'urbanisme, arrêtés d'autorisation d'urbanisme, avis de liquidation des taxes d'urbanisme et de la RAP.		DGUHC-DGCP	2007 (voir ce qui peut être mis en place dès la réforme du permis de construire en 2007)
	Mise en place		DGUHC- DGCP	2008
Option 3	Sous ses deux variantes A et B, l'option 3, présentée en cas d'impossibilité ou d'échec dans la mise en œuvre de l'option 2 préconisée par le rapport, n'est pas reprise ici de façon détaillée			

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				Impact	
		Citoyen <i>efficacité socio-économique</i>	Usager <i>qualité de service</i>	Contribuable <i>efficacité</i>	Agents	en ETP	Financier (en euros)
Option 1	1 à 6						
Réduction des effectifs dédiés à la gestion des taxes d'urbanisme				x	x	120	
Simplification et unification des procédures à l'achèvement des travaux			x				
Amélioration du recouvrement				x			30 millions
Option 2	1 à 9						
Réduction des effectifs dédiés à la gestion des taxes d'urbanisme					x	140	
Maintien du fait générateur actuel			x				
Amélioration de la sécurité juridique par une identification plus fiable des demandeurs de permis	1	x	x	x			
Simplification de l'assiette et du bénéfice des réductions de taxe	2		x	x			
Amélioration de l'information du contribuable	3			x			
Simplifier les modalités et réduire les délais de paiement	4 et 5			x			
Amélioration du recouvrement				x			30 millions
Option 3 : Sous ses deux variantes A et B, l'option 3 présentée par défaut dans le rapport n'est pas reprise ici de façon détaillée							

RESUME

La taxe locale d'équipement (TLE) constitue pour les communes qui le souhaitent (près de 16 000 actuellement) une recette d'investissement destinée à participer au financement des coûts générés par les nouvelles constructions. Des taxes annexes peuvent s'y rattacher : trois taxes départementales, en faveur des espaces naturels sensibles, des CAUE¹ et du département de la Savoie et une taxe spéciale Ile de France. Toutes ces taxes ont pour fait générateur le permis de construire. Ces taxes sont exigibles en deux fois, 18 et 36 mois après le fait générateur (mais en totalité à 18 mois pour la TDCAUE).

Le produit de ces taxes peut être évalué à 600 M€. Bien que mal connus, les effectifs nécessaires à leur liquidation et leur recouvrement sont de l'ordre de 650 agents ETP (300 au trésor public, 300 en direction départementale de l'équipement (DDE) et 50 dans les communes), pour un coût de gestion d'environ 35 M€.

Au regard de ces coûts unitaires de gestion élevés et d'un taux de recouvrement supposé faible, il a été demandé à la présente mission d'examiner si un mode de recouvrement identique à celui en vigueur pour les impôts locaux, via un changement du fait générateur de la taxe, serait préférable.

I) Les constats de la mission

1) **Le taux de recouvrement** s'est révélé très **mal connu**, en l'absence d'outil de suivi. Une étude menée à la demande de la mission avec la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a permis de conclure d'une part, que le taux de recouvrement réel était améliorable mais **globalement bien meilleur** qu'estimé initialement par la DGCP (environ 90%, au lieu de 70% indiqué à la mission et de 99% constaté pour la taxe sur le foncier bâti - TFB), et d'autre part, qu'il était **très peu satisfaisant à l'échéance** (60% environ, contre 93% pour la TFB).

2) S'agissant des lourdeurs et du coût de gestion de la taxe, il est apparu que **des gains de productivité sont possibles** dans le réseau du trésor public (recouvrement) et en DDE (liquidation) **mais ne proviendraient pas du changement de fait générateur**, mais d'une part, de l'amélioration des informations transmises au trésor public en vue du recouvrement de la taxe et d'autre part, de simplifications dans les conditions de liquidation de la taxe.

II) Les propositions de la mission

Le présent rapport présente trois grandes options :

☞ Option 1 : changement du fait générateur en faveur de la déclaration fiscale de fin de travaux, avec mise en place d'une interface normalisée commune aux impôts locaux entre la liquidation et le recouvrement : il s'agit de l'approche préconisée par la lettre de mission. La mission propose de ne pas la retenir ;

☞ Option 2 : maintien du fait générateur actuel (le permis de construire), mais adoption d'une interface normalisée simplifiée entre les services liquidateurs (DDE ou communes) et le trésor public. Cette option a la préférence de la mission, sous réserve d'études techniques complémentaires à mener par les services concernés.

¹ Taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement.

☞ Option 3 : toujours dans le cadre du maintien du fait générateur actuel, liquidation par les DDE (option 3A) ou par les directions des services fiscaux (DSF) (option 3B) sur la base d'applications directement utilisables au recouvrement par le trésor public. Cette approche, plus exigeante en terme d'interface informatique entre administrations mais sans doute plus susceptible de répondre aux attentes du trésor public qui l'a présentée à la mission comme la solution la plus adaptée à un traitement de masse du recouvrement, présente de telles contraintes au niveau de la liquidation qu'elle ne pourrait être approfondie qu'en cas de difficultés imprévues au niveau de l'option 2.

La mission indique enfin que les réformes envisagées interviendront dans un contexte de mutations difficiles, tant au sein des DSF que des DDE.

Option 1 : le changement du fait générateur, tel que demandé dans la lettre de mission

1) Le passage à la déclaration fiscale de fin de travaux présente deux grands avantages en terme de gestion : d'une part, l'identification fiscale du redevable et la transmission des fichiers sous forme adaptée est la plus facile, l'exploitation des données étant simultanée entre la TLE et la taxe sur le foncier bâti (TFB) ; d'autre part, cette déclaration fiscale intervenant in fine, les éléments d'assiette sont définitifs et certains.

2) En revanche, la déclaration fiscale de fin de travaux présente des inconvénients majeurs : établie lors de l'entrée dans les lieux et non en amont de la construction, cette taxe pourrait être comprise comme un supplément de la TFB, ce qui rencontre l'hostilité des élus ; elle se traduirait par une forte augmentation du nombre de redevables puisqu'en cas de construction groupée, le redevable ne serait plus le constructeur mais chaque acheteur de lot ; enfin, la date du fait générateur deviendrait incertaine (essentiellement en cas de résidences secondaires), celui-ci étant déclaratif et parfois difficilement contrôlable (actuellement 20% de déclarations non « spontanées »).

3) L'option 1 suppose le transfert de la liquidation des DDE vers les DSF, sauf à alourdir considérablement la gestion, puisque dans cette hypothèse, ce serait les DSF et non les DDE qui disposeraient des informations², au surplus à un stade où les dossiers de permis de construire sont archivés. De plus, l'interface informatique souhaitée par la DGCP fonctionne déjà entre ces deux administrations.

Par ailleurs, pour éviter un décalage de trésorerie pour les collectivités locales, il conviendrait de prévoir un paiement unique et rapide de la totalité de la taxe, ce qui suppose au préalable un dispositif d'information du contribuable sur cette taxe en amont de l'achat.

4) En terme de gain de productivité pour l'Etat, la mission les estime à 170 ETP du côté du trésor public (sur 300), à 225 ETP du côté des DDE (sur 300), avec en contrepartie la création de 275 ETP en DSF, soit un gain net de 120 ETP. Les gains en effectifs seraient de 35 ETP en collectivités locales.

² ainsi, par exemple, en cas de construction groupée, les DDE ne connaissent pas les redevables individuels (seulement le promoteur), ni la surface hors œuvre nette (Shon) de chaque lot.

Option 2 : le maintien du fait générateur actuel et de la liquidation par les DDE, avec des améliorations de gestion tant au stade de la liquidation que de l'interface avec le trésor public en charge du recouvrement

En dépit de ses inconvénients en gestion et notamment de la nécessité d'ajuster l'assiette pour tenir compte des modifications en cours de construction, le permis ou la déclaration de travaux présentent l'avantage important d'être des faits générateurs de taxes à date certaine. La liquidation continuerait d'être assurée par les DDE ou les communes, qui transmettraient au trésor public les éléments permettant l'émission des avis d'imposition peu avant les échéances.

1) Les améliorations de gestion proposées par la mission consistent notamment en une fiabilisation de l'identification du demandeur de l'autorisation de construire, une simplification de l'assiette, une information plus en amont du bénéficiaire, une augmentation du seuil de paiement en une seule fraction, un raccourcissement des délais de paiement, l'assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts.

2) La seconde piste de réforme proposée consiste en l'adaptation de l'interface entre les DDE, les communes et le trésor public. Il s'agit de normaliser et généraliser une interface informatique pour les échanges entre les DDE (et le cas échéant les communes) et les trésoreries générales, de telle sorte que celles-ci reçoivent peu avant la date de recouvrement les informations nécessaires quant à l'identité du redevable et quant aux montants à recouvrer. Cela suppose d'adapter le logiciel Win ADS et les logiciels des communes pour permettre une sortie automatique des avis de liquidation de façon différée du calcul des taxes, 4 mois avant chacune des échéances. Ces modalités techniques devront être prévues à l'occasion des réorganisations en cours des services en charge de l'application du droit des sols.

3) En terme de gain de productivité, la mission les estime à environ 125 ETP du côté du trésor public, à 15 du côté des DDE, soit un gain net de 140 ETP.

Option 3 : le maintien du fait générateur actuel, avec liquidation par les DDE ou par les directions des services fiscaux sur la base d'applications directement utilisables par le trésor public pour le recouvrement

Cette option est lourde d'implications dans sa mise en œuvre, qu'il s'agisse d'une liquidation assurée par les DDE ou par les DSF. Ayant été demandée à la mission, elle est proposée ici « par défaut », en alternative à un peu probable échec de la solution 2. Les améliorations de la gestion des taxes présentées en option 2 restent souhaitables et réalisables, que la liquidation continue d'être assurée par les DDE et les communes, ou qu'elle soit transférée aux directions des services fiscaux.

1) La liquidation pourrait être conservée par les DDE, afin de garder une synergie entre l'instruction des permis et la liquidation de la taxe. Cela suppose toutefois quatre conditions en termes de faisabilité : que la liquidation ne puisse plus être assurée par les communes, qu'une unité spécifique dédiée à la fiscalité de l'urbanisme soit créée en DDE, que les supports informatiques (fichiers BRAV) utilisés par la DGCP pour les impôts locaux puissent être facilement implantés dans les DDE, ce qui comporte des implications lourdes en termes d'organisation et d'effectifs ; que les DDE puissent transmettre ces fichiers non plus au fur et à mesure des diverses liquidations, mais uniquement quatre mois avant chacune des échéances. Compte tenu des exigences techniques, le maintien d'une liquidation par les communes serait difficilement envisageable.

En terme de gains de productivité, la mission les estime à 140 ETP du côté de la DGCP, mais estime nécessaire la création de 75 ETP environ du côté des DDE (hors éventuels investissements humains et matériels), soit un gain net de 65 ETP (et de 50 en collectivités locales).

2) S'il apparaissait nettement plus faisable et plus rapide d'utiliser l'interface déjà existant entre les DSF et le trésor public, cette solution pourrait alors être retenue. Les informations nécessaires aux DSF leur sont déjà connues largement via l'application LASCOT. Elle présente cependant l'inconvénient d'introduire une troisième administration vis à vis du redevable et de nécessiter des moyens humains très significatifs dans les DSF, et ce dans un contexte peu favorable.

En terme de gains de productivité, la mission les estime à 140 ETP du côté de la DGCP, à 200 ETP du côté des DDE, avec en contrepartie la création de 300 ETP en DSF, soit un gain net de 40 ETP (et de 50 en collectivités locales).

*

La mission précise que les modalités de gestion des autres taxes d'urbanisme et de la redevance d'archéologie préventive devront être réexaminées dans un souci de cohérence et d'efficacité une fois le choix opéré entre les options présentées.

Les frais de gestion perçus par l'Etat sont actuellement de 4%, pour un coût réel de 5,5%. Pour simplifier la procédure de recouvrement en l'assimilant à celle des impôts locaux, il conviendrait, en contrepartie de frais de non recouvrement à définir, d'harmoniser les taux de pénalité et de faire prendre en charge par l'Etat les admissions en non-valeur, les collectivités locales ayant alors la garantie de percevoir le versement des produits liquidés.

SOMMAIRE

I. Bilan : une procédure peu efficiente et mal évaluée.....	15
A. Une gestion lourde et éclatée	15
1. Des intervenants nombreux.....	15
a) L'organisation de la liquidation des taxes.....	16
b) A l'exception du réseau comptable, l'estimation des effectifs est difficile.....	16
2. Une gestion des dégrèvements lourde et des opérations comptables complexes.....	18
a) La complexité due au fait générateur et à l'assiette	18
b) La complexité inhérente au régime des produits locaux	19
B. Un taux de recouvrement mal connu, que la mission a précisé	20
1. Les différentes notions de taux de recouvrement et les résultats comparés avec la taxe sur le foncier bâti.....	20
a) Une approche globale du recouvrement sur longue période	21
b) La recherche d'un taux de recouvrement exact.....	21
c) Comparaison avec la taxe sur le foncier bâti.....	21
2. Les principales faiblesses du dispositif qui expliquent les insuffisances de recouvrement.....	22
II. Propositions	22
A. Un contexte en forte évolution	23
1. Les fortes variations du produit des taxes	23
2. La réforme en cours des autorisations de construire	24
3. Les restructurations de l'organisation des services de l'équipement et des impôts	24
B. La description du process de gestion optimisé recherché pour le recouvrement des taxes d'urbanisme concernées	24
B-1 Option 1 : le rattachement de la TLE à la déclaration fiscale obligatoire à la fin des travaux.....	25
1. Description de l'option 1.....	25
a) La déclaration fiscale comme fait « déclencheur ».....	26
b) Les compléments à apporter aux déclarations fiscales.....	27
c) La liquidation par les services fiscaux	28
d) L'information du contribuable.....	28
e) Préciser les conditions et délais de paiement de la taxe	29
f) L'assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts locaux	29
2. Impact de l'option 1	30
a) Impact pour le redevable.....	30
b) Impact en trésorerie pour les collectivités territoriales	30
c) Impact pour les administrations	31
B-2 Option 2 : la modernisation de la gestion sans modification du fait générateur et du redevable actuel des taxes	32
1. Les améliorations de gestion	33
a) L'amélioration de l'identification du demandeur de l'autorisation de construire	33
b) La simplification de l'assiette	34
c) L'information plus en amont du bénéficiaire	34
d) L'augmentation du seuil de paiement en une seule fraction	35
e) Le raccourcissement des délais de paiement.....	35
f) L'assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts sur rôles	36
g) Les calendriers respectifs de la liquidation et du recouvrement.....	36
h) L'interface entre les DDE, les communes et le trésor public	37
2. Impact de l'option 2	37

B-3 Option 3 : La liquidation par les DDE ou par les directions des services fiscaux sur la base d'applications directement utiles au recouvrement.....	38
1. Option 3, variante A : liquidation par les DDE.....	39
a) Adaptation de l'organisation de la liquidation	39
b) Impact	40
2. Option 3 variante B : transfert de la liquidation aux directions des services fiscaux.....	40
a) L'interface entre les services fiscaux et le trésor public est déjà opérationnelle.....	40
b) Impact	41
OBSERVATIONS DES MINISTÈRES ET RÉPONSE DE LA MISSION	44
ANNEXES.....	52

INTRODUCTION

Les communes, les départements et la région Ile-de-France peuvent décider d'instituer plusieurs taxes créées par la loi pour soutenir leur effort d'équipement, d'aménagement ou de gestion des espaces urbains ou naturels. Cinq taxes suivent un mode de gestion identique rattaché à la taxe locale d'équipement :

- ☞ la taxe locale d'équipement (TLE) qui bénéficie à 15 846 communes en 2004 ;
- ☞ la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE) instituée dans 83 départements ;
- ☞ la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles (TDENS) votée dans 74 départements ;
- ☞ la taxe départementale instituée par le département de la Savoie pour financer les équipements rendus nécessaires par les jeux olympiques ;
- ☞ la taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement en Ile-de-France qui revient à cette collectivité régionale.

Ces taxes ont en commun d'être prélevées sur un constructeur ou un aménageur et sur le fondement des éléments, notamment de surface, fixés par l'autorisation de construire ou la déclaration de travaux, les montants définitifs étant ajustés sur la base des travaux réalisés et financements obtenus. Le paiement s'effectue en une ou deux fractions au 18^e et au 36^e mois après le permis de construire ou la déclaration de travaux, à l'exception de la TDCAUE, payée en une seule fois.³

L'ensemble de ces taxes représente un produit liquidé en 2004 de 594 millions d'euros suivant le détail précisé par le tableau ci-après :

Taxes d'urbanisme	Produits liquidés en 2004 (en €)
T.L.E.	392 363 298
T.Complémentaire Ile-de-France /T.L.E.	14 799 805
T départementale C.A.U.E.	40 567 176
T.D./EN.S.	143 208 754
T.S.E./Savoie	3 187 553
Total	594 126 586
<i>autres taxes pour information</i>	
V.P./P.L.D.	31 170 736
REDEVANCE BUREAUX Ile-de-France	60 455 815

Source : DGUHC statistiques 2006

³ Par ailleurs, d'autres taxes et redevances d'urbanisme existent : le versement pour dépassement du plafond légal de densité, la redevance bureau Ile de France. Il faut y ajouter la partie de la redevance d'archéologie préventive (RAP) due pour les constructions soumises à autorisation d'urbanisme. Les modalités des différentes taxes et redevances d'urbanisme et de la RAP sont sommairement décrites en annexe 4.

La gestion de la liquidation et du recouvrement de ces taxes s'avère délicate et coûteuse. L'objet du présent audit est de proposer différentes formes de modernisation susceptibles de la rendre plus efficiente. L'analyse du bien-fondé de ces taxes, de leur assiette, du mode de fixation de leurs taux ou de leur affectation, qui peuvent susciter un débat par ailleurs, ne relevait pas des travaux de la mission.

La mission d'audit a démarré ses travaux à la mi-janvier et les a conclu fin mars. La mission a pris l'attache de l'ensemble des services administratifs concernés, de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des départements de France. Elle a effectué trois déplacements dans les départements des Hauts-de-Seine, de l'Essonne et de la Saône-et-Loire, complétés par des contacts avec des services de l'Etat ou des communes de plusieurs autres départements et par une enquête nationale menée auprès des trésoreries générales⁴. La mission a par ailleurs bénéficié des travaux antérieurs menés en 2004 par l'inspection générale des finances.

Par simplicité et dans la mesure où le régime de gestion est identique, la taxe locale d'équipement sert de référence aux autres taxes concernées et qui ne sont donc pas citées explicitement, sauf particularités.

I. BILAN : UNE PROCEDURE PEU EFFICIENTE ET MAL EVALUEE

La mission s'est heurtée à l'absence de bilan complet s'agissant des effectifs, de la charge de gestion induite et du taux de recouvrement des taxes. Il a paru indispensable de compléter les données connues, préalable à toute étude d'impact d'éventuelles réformes. Les travaux menés par la mission ont permis d'affiner certains éléments, sans pour autant lever, dans les délais requis, toutes les incertitudes. La mission appelle donc l'attention de l'administration sur la nécessité de poursuivre les recherches engagées afin de confirmer ou d'infirmer les hypothèses retenues et les conclusions et propositions qui en sont tirées en partie II de ce rapport.

A. Une gestion lourde et éclatée

1. Des intervenants nombreux

Les demandes d'autorisation de construire sont déposées en mairie puis instruites dans les directions départementales de l'équipement ou les mairies.

Par la suite, la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées mobilise :

-  pour le calcul des taxes (liquidation) : les directions départementales de l'équipement et 400 communes par délégation préfectorale ;
-  pour le recouvrement : les trésoreries générales et un poste comptable non centralisateur par département.

⁴ Voir annexe 3.

a) *L'organisation de la liquidation des taxes*

Dans les directions départementales de l'équipement comme dans les 400 communes qui liquident elles-mêmes les taxes, l'organisation est très variable. Le calcul des taxes s'effectue soit en même temps que l'instruction des demandes d'autorisation de construire, soit dans un délai de un à plusieurs mois suivant l'autorisation accordée. Dans 20 DDE, la liquidation est assumée au sein d'un service de la direction. Dans les autres DDE, la fonction est répartie entre les centres d'instruction et assurée par des agents qui effectuent par ailleurs l'instruction des différentes autorisations d'occuper le sol. Ces agents contribuent également à l'information des communes et des usagers et aux prescriptions des différentes participations d'urbanisme. Dans les DDE, le calcul des taxes est effectué par le logiciel Win ADS sur la base des informations saisies lors de l'instruction de la demande d'autorisation et à partir des informations obtenues des communes pour celles qui instruisent elles-mêmes les autorisations d'urbanisme, sans pour autant assurer par délégation de l'Etat la liquidation de ces taxes.

La liste des 400 communes liquidatrices ne paraît révéler aucune logique d'organisation⁵. Dans certains départements (Hauts-de-Seine), la centralisation de la liquidation en DDE, à l'exclusion de toute délégation à des communes, relève d'un choix cohérent avec l'organisation du contrôle de légalité. Ailleurs, la répartition semble plutôt résulter de l'histoire et de décisions prises en 1983 lors de la décentralisation des permis de construire et non remises en cause depuis.

La liquidation des taxes d'urbanisme est la seule tâche fiscale confiée aux DDE, les recettes étant affectées aux collectivités et les données obtenues à cette occasion ne leur étant pas utiles pour d'autres missions. Les DDE n'étaient d'ailleurs pas chargées de la liquidation lors de la création de la taxe locale d'équipement en 1967, cette tâche étant alors dévolue aux services fiscaux. Depuis, la responsabilité de l'urbanisme a été décentralisée et les communes instruisent de plus en plus les autorisations d'urbanisme.

Le réseau du trésor public n'assure le recouvrement de ces taxes que depuis 1990, suite à un transfert de gestion des services fiscaux, par souci notamment de cohérence avec la fonction assurée par les comptables auprès des collectivités territoriales. L'organisation des services suit un schéma défini au niveau national :

- ☞ les trésoreries générales sont chargées de recevoir les avis d'imposition, de saisir les données correspondantes et de mettre en état les dossiers de recouvrement ;
- ☞ un poste comptable non centralisateur est désigné dans chaque département pour diligenter les procédures de recouvrement ;
- ☞ le comptable non centralisateur effectue mensuellement la répartition des produits et des éventuels dégrèvements entre les collectivités locales bénéficiaires afin de procéder aux inscriptions budgétaires et comptables correspondantes.

b) *A l'exception du réseau comptable, l'estimation des effectifs est difficile*

Seule la direction générale de la comptabilité publique a pu fournir à la mission un recensement national des effectifs consacrés à la gestion de la taxe locale d'équipement.

Au total, la DGCP estime à 300 ETP ses effectifs dédiés à la gestion de la TLE et des taxes rattachées. Les tableaux ci-après en présentent le détail et l'analyse qui en est faite par la mission.

⁵ Elle comprend de très grandes villes comme Marseille ou Paris, mais dans le Rhône, la seule commune concernée (Saint-Romain en Gal) n'a que 1476 habitants et dans le département voisin de l'Isère 35 communes liquident la taxe. Au total, les communes liquidatrices comprennent 10,7 millions d'habitants.

Effectifs recensés (y compris la gestion du plafond légal de densité et parfois d'autres taxes), en ETP non compris les effectifs de soutien

effectifs recensés 2004	A	B	C	total
trésoreries générales et recettes des finances	8,6	21,8	45,1	75,5
postes non centralisateurs (trésoreries)	18,3	63,5	96,6	178,4
équipes de remplacement	0,2	4,8	4,6	9,6
départements informatiques	0,9	0,4	0,4	1,7
effectifs spécifiques	0,7	0,1	3,6	4,4
total effectifs directs	28,7	90,6	150,3	269,6

source : outil de répartition d'emplois et enquêtes assimilées DGCP-Projet contrôle de gestion

La mission a cherché à distinguer parmi les effectifs impliqués par la gestion de la taxe au sein du trésor public ceux qui seraient susceptibles d'être réduits par les réformes envisagées et ceux qui devraient subsister en raison même de leur mission (perception de la taxe et inscription dans la comptabilité générale de l'Etat). De même, la mission a identifié une part des personnels chargés des taxes annexes (PLD), et considéré que les quelques effectifs en départements informatiques continueraient d'être requis en raison même de spécificités liées aux taxes étudiées. Parmi les 300 ETP, environ 77 restent indispensables quelle que soit la réforme adoptée.

Part des effectifs estimée fixe, indépendamment des réformes

effectifs recensés 2004	A	B	C	total
départements informatiques	0,9	0,4	0,4	1,7
tenue des caisses		40,0		40,00
et tenue comptabilité générale de l'Etat (en postes non centralisateurs, par différence avec 138,37 B et C affectés au seul recouvrement des taxes) (détail non connu entre B et C)				
quote-part sur taxes non concernées (PLD et COS), au prorata du montant des taxes	2,2	3,9	11,7	17,7
total des effectifs non impactés	3,1	44,3	12,1	59,5
avec prorata des effectifs de soutien	4,2	60,1	13,2	77,4

Source : calcul effectué par la mission à partir des données DGCP

Par ailleurs, un calcul des effectifs de soutien a été appliqué suivant les règles de la comptabilité des coûts en vigueur à la DGCP. Par homogénéité, le ratio qui s'en dégage sera utilisé pour les calculs ultérieurs concernant les DDE.

Part de la fonction soutien	A	B	C	total
effectifs de soutien	10,2	7,5	13,4	31,1
effectifs directs	28,7	90,6	150,3	269,6
prorata	35,5%	8,3%	8,9%	11,5%

source : DGCP- projet service contrôle de gestion

S'agissant des DDE et des communes, la mission n'a pu que collecter des données transmises à l'occasion de ses contacts, à partir desquels elle a tenté une estimation très partielle. La liquidation des taxes d'urbanisme n'est pas identifiée précisément au sein du ministère de l'équipement et des DDE, celle-ci étant intégrée parmi les multiples tâches liées à l'« application du droit des sols » : instruction des actes d'urbanisme, participations d'urbanisme, information des usagers et des maires, contrôles. Pour l'ensemble de cette action⁶, les effectifs recensés au niveau national sont de 3852 ETP tous grades confondus. La plupart des personnels concernés n'y consacrent qu'une très faible part de leur temps. Aussi, les données sur le suivi des temps passés ne permettent pas une évaluation précise de celui consacré aux taxes d'urbanisme. La DGUHC estime, sans disposer de détails chiffrés, qu'environ 2 ETP par DDE se consacrent à la gestion de la TLE et des taxes rattachées.

De ses déplacements et de ses contacts, la mission a pu recenser les effectifs estimés par quatre DDE. Sur cet échantillon restreint, une extrapolation des effectifs en DDE aboutit à environ 360 ETP⁷, y compris 11,5% au titre des fonctions transverses et de support. Il importe de souligner que ces effectifs sont beaucoup plus disséminés que dans le réseau du trésor public⁸. Par ailleurs, la charge de travail varie très sensiblement selon que l'instruction des permis de construire et la liquidation des taxes sont ou non assurées par les DDE ou par les collectivités territoriales.

Au total, la mission prend comme référence dans ce rapport une estimation moyenne d'effectifs de 300 ETP⁹, dédiés à la seule gestion de la TLE et des seules taxes qui lui sont rattachées.

Au total, la mission estime que la gestion de la TLE et des taxes rattachées mobilise plus de 600 ETP, non compris les effectifs des 400 communes qui liquident et qui pourraient avoisiner la cinquantaine. Les effectifs concernés sont des cadres B et C de la fonction publique, à l'exception de quelques agents de catégorie A au titre des fonctions d'encadrement et de soutien.

Sur la base du coût complet de gestion calculé par la DGCP pour ses 300 agents concernés¹⁰, le coût public global peut donc être estimé à près de 35 millions d'euros pour l'Etat, soit rapporté au produit des taxes, un taux de frais de gestion de 5,5%. On peut noter que ce taux est supérieur au taux de frais de gestion du recouvrement prélevé par l'Etat sur le produit des taxes avant leur reversement aux budgets locaux (4%).

2. Une gestion des dégrèvements lourde et des opérations comptables complexes

a) La complexité due au fait générateur et à l'assiette

Les taxes d'urbanisme sont assises sur la surface hors oeuvre nette déclarée par le demandeur lors du dépôt de la demande d'autorisation de construire et sur la catégorie de construction suivant l'utilisation future du bien. Ces données présentent des difficultés d'interprétation.

⁶ Enquête ressources humaines LOLF. Action P14.04, appui technique aux collectivités territoriales (application du droit des sols), répartition des ETP 2004.

⁷ Voir annexe 5.

⁸ Ainsi, dans la DDE du Nord, les 8,3 ETP correspondent à 12 agents, dans la DDE de l'Essonne, les 3,6 ETP correspondent à 21 agents. Les effectifs communaux ont sans doute la même caractéristique.

⁹ Chiffre retenu à partir de l'ensemble des éléments d'appréciation dont a pu disposer la mission.

¹⁰ Le coût complet calculé par la DGCP (fonctionnement, équipement, soutien interne et charges transversales) est de 16,45 millions d'euros en 2004.

Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol qui servent de faits générateurs pour les taxes étudiées sont des éléments susceptibles de modifications soit parce qu'il n'est finalement pas donné suite à la construction ou à l'aménagement envisagé, soit parce que le projet est modifié. Les taxes sont liquidées sur la base du fait générateur initial, mais leurs montants sont ajustés au fur et à mesure des modifications pratiquées car ce qui est taxable est la surface effectivement réalisée. En outre, d'autres éléments de l'assiette de la taxe locale d'équipement sont rarement connus dès l'autorisation de construire, lorsqu'ils se réfèrent à l'obtention ou non d'un prêt à taux zéro par exemple. L'adjonction d'éléments liés à la personne et non plus seulement à la construction complique en effet la liquidation en nécessitant des modifications du calcul initial.

La mission dispose de deux évaluations contradictoires et également partielles, s'agissant de la proportion de dégrèvements, l'une à partir d'une enquête menée en 2003 au sein des DDE et l'autre auprès des trésoreries générales à la demande de la mission.

Nombre de dégrèvements prononcés par les DDE

	Nb d'actes de liquidation	Nb moyen par DDE
Liquidation	267 936	3 435
Dégrèvements	38 610	495
% du nombre de dégrèvements	14,4%	

Source : enquête DGUHC Evaluation de l'ADS (application du droit des sols, 2003, sur 78 réponses de DDE

A titre de complément, les annulations de permis représenteraient 10 % et les permis modifiés 7 %¹¹ du nombre total de permis délivrés¹².

L'enquête menée par la DGCP à la demande de la mission a identifié 2056 dégrèvements sur un échantillon de 5994 titres émis en paiement de la première fraction¹³, soit un taux de 34 % et 1892 sur un échantillon de 5345 titres émis en paiement de la seconde fraction, soit un taux de 35%.

Au total, les modifications à apporter postérieurement à la liquidation initiale portent donc sur 15% à 35% des titres selon les estimations. Ces modifications induisent des manipulations de dossiers nombreuses, tant au stade de la liquidation (demande puis réception de justificatifs, recherche de dossiers, nouveau calcul de taxe, information du contribuable, émission de l'avis d'imposition), qu'au stade du recouvrement (prise en charge du nouveau titre, émission de l'avis de mise en recouvrement, ajustement des comptes des collectivités locales bénéficiaires).

b) La complexité inhérente au régime des produits locaux

Les taxes étudiées suivent un régime distinct de celui des impôts locaux, qui résulte en partie des origines historiques de la TLE et de la gestion de son recouvrement à l'époque par les services fiscaux.

Les pénalités de retard prévues par le code général des impôts comportent des taux différents (majoration de 5% et intérêts de 0,75% par mois de retard, versés aux budgets des collectivités bénéficiaires de la TLE), dérogoires au droit commun des impôts locaux directs (taux de majoration de 10%). Des retards dans la réception du courrier entraînent des décomptes de pénalités importants.

¹¹ Source DAEI-ministère de l'équipement.

¹² Les modifications de permis n'induisent pas systématiquement des changements dans le calcul des taxes.

¹³ Enquête menée en février 2006, résultats sur la base de 67 trésoreries générales, à partir d'un échantillon de titres émis en paiement de taxes d'urbanisme, sans distinction du type de taxe.

L'admission en non-valeur et la remise des pénalités de retard relèvent de la compétence des collectivités bénéficiaires, même pour de très faibles montants¹⁴. En cas de difficultés financières, le redevable peut seulement solliciter des délais de paiement de la part du comptable. Chaque collectivité statuant sur sa taxe, une même opération peut faire l'objet de décisions divergentes selon l'assemblée délibérante consultée. Par ailleurs, dans le cas des constructions non réalisées, le contribuable ne sollicite pas toujours spontanément le dégrèvement correspondant et le comptable ne dispose pas de la possibilité de pratiquer un dégrèvement d'office. Enfin, l'ensemble de ces éléments rend complexes les apurements comptables.

Les nombreux dégrèvements d'une part, et les procédures de majorations par ailleurs, multiplient les mouvements comptables à opérer sur les comptes des collectivités locales et peuvent entraîner des restitutions importantes et difficiles à anticiper pour la trésorerie de la collectivité concernée.

B. Un taux de recouvrement mal connu, que la mission a précisé

En raison de leurs spécificités et de l'éclatement de leur gestion, les taxes d'urbanisme ne sont pas suivies par des systèmes d'information centralisés. Compte tenu du système d'information, la fiabilité des données est incertaine¹⁵ et les retraitements guère praticables.

1. Les différentes notions de taux de recouvrement et les résultats comparés avec la taxe sur le foncier bâti

La fiche de définition de l'audit¹⁶ mentionnait un taux de recouvrement faible de 70% pour la TLE, contre 92% pour les impôts locaux. L'estimation du taux de recouvrement des taxes étudiées est un point central de l'audit car elle doit permettre de valider dans quelle mesure une modernisation de la gestion serait susceptible de générer un gain de recouvrement et le cas échéant de fournir une base à l'application de frais de non-recouvrement s'il était décidé une prise en charge par l'Etat.

L'appellation de taux de recouvrement désigne plusieurs notions :

- 📄 la part des sommes recouvrées à l'échéance prévue et de façon spontanée,
- 📄 la part des sommes recouvrées au plus un an après l'échéance prévue,
- 📄 l'ensemble des sommes recouvrées en application d'un ensemble d'avis d'imposition, sans qu'il y ait besoin de recourir à la procédure d'admission en non-valeur.

Compte tenu des délais de 18 et 36 mois qui séparent la liquidation du recouvrement et de l'absence de système d'information global qui rapproche dossier par dossier les sommes liquidées et celles recouvrées, le calcul d'un taux de recouvrement exact n'est pas possible. La mission a donc cherché à l'estimer au travers d'approches complémentaires.

¹⁴ Cas relevé dans le Vaucluse d'une commune refusant une admission en non-valeur de 4 euros.

¹⁵ Voir annexe 6.

¹⁶ Voir annexe 1.

a) *Une approche globale du recouvrement sur longue période*

Une approche globale sur longue période permet de neutraliser les effets de décalage dus aux délais de paiement. Ainsi, la comparaison sur 10 ans des produits liquidés et des produits recouverts¹⁷ conclut au recouvrement en moyenne de plus de 83% des sommes liquidées pour la TLE, de plus de 98% pour la TDCAUE et de plus de 95% pour la TDENS. On observe depuis 1999 une progression des taux correspondant qui n'est pas attribuable seulement à la progression en masse du produit liquidé, mais sans doute à une meilleure productivité des taxes.

b) *La recherche d'un taux de recouvrement exact*

Afin d'affiner l'approche globale précédente et faute de pouvoir calculer un taux de recouvrement exact au niveau national, la mission a lancé conjointement avec la DGCP une enquête auprès de l'ensemble des trésoreries générales afin de faire procéder à des analyses sur des échantillons de 200 dossiers par département correspondant à des avis d'imposition venant à échéance à la fin de 2004 ou au début de 2005¹⁸. Par ailleurs, à l'occasion de ses déplacements, la mission a également fait procéder à des études de ce type.

Taux de recouvrement constatés

	% en nombre de titres		% en montant	
	1 ^{re} fraction	2 ^e fraction	1 ^{re} fraction	2 ^e fraction
Règlement à l'échéance	55,7%	56,8%	54,5%	68,7%
Règlement dans les 30 jours suivant l'échéance	18,5%	16,7%	22,3%	10,8%
Cumul règlement au 31-12-2005			85,6%	88,9%
Titres en attente de dégrèvements au 31-12-05	1,9%	1,2%	1,9%	3,9%

Source : enquête DGCP février 2006, sur un ensemble de titres toutes taxes d'urbanisme confondues

Un an après l'échéance, le taux des sommes recouvrées par rapport aux sommes liquidées et une fois déduites celles en attente de dégrèvement est donc de 87,5% pour la première fraction et de 92,8% pour la seconde fraction. Les deux fractions réunies, le taux s'établit à 90,1%¹⁹.

c) *Comparaison avec la taxe sur le foncier bâti*

Une comparaison avec les taux de recouvrement constatés pour les taxes foncières conforte le diagnostic précédent et celui d'une lourdeur de gestion excessive, au moins au stade du recouvrement.

Taux de recouvrement des taxes foncières et de la TLE

	Taxes foncières	TLE
Taux de recouvrement à l'échéance	93,2%	54,5% pour la 1 ^{re} fraction 68,7% pour la 2 ^e fraction
Taux de recouvrement brut au 31-12-2004	96,3%	
Taux de recouvrement brut au 31-12-2005	99,1%	90,1%

Source : comptabilité générale de l'Etat pour les taxes foncières, enquête DGCP précitée pour la TLE

¹⁷ Voir annexe 7.

¹⁸ Voir annexe 8.

¹⁹ Les résultats observés en Saône-et-Loire sur une étude plus restreinte du même type concluaient à un taux de recouvrement de 91,4% à l'issue des 36 mois suivant la date du permis de construire générant la taxe.

Les résultats obtenus par ces analyses permettent de conclure que globalement les taxes sont recouvrées un an après l'échéance à environ 90% dont 3% perçus au titre des pénalités, ce qui laisse une marge de progression relativement faible et en tous cas largement inférieure à celle qui était supposée avant la mission. Cette marge doit en outre s'apprécier au regard du caractère ponctuel des taxes. Au total, une amélioration du taux de recouvrement de cinq points peut être espérée se traduisant par un gain de l'ordre de 30 millions d'euros.

En revanche, l'enquête révèle l'importance du travail de traitement des dossiers de recouvrement puisque plus de 40% des taxes ne sont pas payées à l'échéance et nécessitent par conséquent l'application de majorations et parmi elles, un quart nécessitent des relances et des poursuites complémentaires²⁰.

2. Les principales faiblesses du dispositif qui expliquent les insuffisances de recouvrement

Plusieurs éléments expliquent les difficultés propres au recouvrement de la TLE et des taxes rattachées, notamment :

- 📄 modifications de l'assiette postérieurement à la liquidation ;
- 📄 longueur des délais qui séparent le fait générateur, la liquidation et l'échéance ;
- 📄 insuffisance de l'identification du redevable sur le formulaire de demande de permis de construire et modifications fréquentes d'adresses inhérentes au processus de construction ;
- 📄 complexité du dispositif et mauvaise compréhension par la redevable ;
- 📄 importance du coût relatif des taxes qui peut représenter 1 à 3% du coût de construction ce qui nécessite d'être anticipé dès le plan de financement initial ;
- 📄 insuffisante automatisation des échanges entre les services concernés.

II. PROPOSITIONS

L'analyse qui précède montre que l'enjeu d'une modernisation de la gestion de la TLE et des taxes rattachées tient moins à un gain de recettes, possible mais d'ampleur incertaine et limitée compte tenu des particularités des taxes, qu'à une meilleure efficience de la liquidation et du recouvrement. C'est en ce sens que sont présentées les deux options qui ont retenu l'attention de la mission et qui ont comme caractéristiques communes la recherche de gains de gestion importants dans le réseau du trésor public, en intégrant complètement le recouvrement de la TLE dans le process existant pour le recouvrement des impôts locaux sur rôles :

- 📄 option 1 : le rattachement de la TLE à la déclaration fiscale obligatoire à la fin des travaux et non plus au permis de construire accordé, tel qu'envisagé dans la lettre de mission ;
- 📄 option 2 : l'amélioration significative du système existant, dès lors que le choix de l'option 1 soulève par ailleurs de nombreuses difficultés ;

Par ailleurs, une option 3, avec deux variantes de liquidation des taxes par les DDE ou par les directions des services fiscaux sur la base d'applications directement utiles au recouvrement est présentée, à défaut de pouvoir pleinement mettre en œuvre l'option 2.

²⁰ Voir annexe 8.

Le choix entre les trois options, sous réserve de l'approfondissement des conditions de leur faisabilité²¹, relève de multiples critères, en partie politiques, au regard de la forte implication des collectivités locales et du législateur sur les paramètres des taxes concernées. Au préalable, certains éléments de contexte méritent d'être rappelés. En fonction du choix retenu, des analyses complémentaires devront être menées par les administrations concernées pour définir les adaptations à apporter au traitement des autres taxes d'urbanisme (versement pour dépassement du PLD et redevance bureaux et locaux de recherche Ile-de-France) ainsi que de la partie de la redevance d'archéologie préventive liée à la construction.

A. Un contexte en forte évolution

1. Les fortes variations du produit des taxes

La taxe locale d'équipement et les taxes rattachées sont des recettes très liées à la conjoncture. Les variations sont de très forte ampleur comme l'illustre le tableau ci-après pour la taxe locale d'équipement. Aucune corrélation directe n'a pu être trouvée, y compris en tenant compte du décalage de paiement, entre le produit liquidé, le montant recouvré et l'évolution du nombre de permis taxés, compte tenu par ailleurs des évolutions de la base taxable. La mesure d'impact en trésorerie d'éventuelles réformes s'avère donc délicate. Tout au plus, peut-on observer le fort dynamisme du produit recouvré depuis 2000, la croissance du produit étant susceptible de faciliter d'éventuels décalages en période de transition²². Par ailleurs, il faut souligner l'intérêt d'un nombre croissant de communes pour l'adoption de la TLE. Une évolution semblable est constatée s'agissant de l'institution par les départements de la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles.

TLE

	évolution du produit liquidé de la taxe par rapport à l'année précédente	évolution du produit recouvré de la taxe	nombre de permis taxés	évolution du nombre de permis taxés à la TLE	nombre de communes ayant institué la TLE
1993			179 741		12 665
1994	-10,7%	-19,3%	203 690	11,8%	12 700
1995	-6,3%	7,2%	250 484	18,7%	13 445
1996	-0,9%	-7,4%	196 949	-27,2%	12 932
1997	-27,9%	4,6%	185 395	-6,2%	13 807
1998	24,9%	-3,3%	209 425	11,5%	13 891
1999	-8,5%	-0,5%	190 582	-9,9%	13 960
2000	8,4%	15,6%	195 006	2,3%	14 025
2001	7,7%	14,1%	188 493	-3,5%	14 413
2002	-2,0%	4,2%	197 368	4,5%	15 146
2003	3,9%	9,2%	223 918	11,9%	15 407
2004	9,1%	5,1%	243 467	8,0%	15 846

Source : DGUHC, *statistiques des taxes d'urbanisme*

²¹ Voir en annexe 9 une présentation de l'impact juridique des réformes.

²² Cette évolution pourrait être impactée par deux éléments jouant en sens inverse : d'une part, l'augmentation du nombre de prêts à taux zéro qui réduit le produit de la taxe et d'autre part, l'augmentation du taux des taxes prévue par le projet de loi portant engagement national pour le logement.

2. *La réforme en cours des autorisations de construire*

Le permis de construire fait l'objet d'une modification de son régime juridique visant notamment à simplifier le droit de l'urbanisme et à accélérer les autorisations, à diminuer le nombre de natures d'autorisations d'utilisation des sols et à renforcer la portée de la déclaration d'achèvement de travaux faite au titre du code de l'urbanisme. En application de l'ordonnance du 8 décembre 2005²³, les modifications réglementaires du code de l'urbanisme sont prévues pour l'été 2006 et la mise en application à compter du 1^{er} juillet 2007. La mise en œuvre de cette réforme peut constituer une opportunité pour y associer des éléments de modernisation de la gestion des taxes d'urbanisme. La mise en cohérence de l'ensemble doit en tout état de cause être assurée.

3. *Les restructurations de l'organisation des services de l'équipement et des impôts*

Les services des administrations concernées ou susceptibles de l'être par la gestion des taxes d'urbanisme connaissent d'importantes évolutions dues notamment au renforcement de la décentralisation.

Les DDE doivent restructurer leur organisation territoriale en partie du fait des conséquences du transfert des routes (qui à lui seul concerne la moitié des effectifs). Les personnels en charge de l'instruction des permis de construire évoluent dans un contexte particulièrement difficile pour eux. Les agents des DDE ont au total de nombreux chantiers à mettre en place simultanément²⁴. Dans ce contexte, la mise en œuvre de réformes qui supposeraient la mobilisation de nouveaux moyens humains et financiers s'avèrerait délicate et risquerait de se traduire par des délais supplémentaires.

Dans les services fiscaux, l'unification de certaines fonctions et de certains services (Centres départementaux des impôts fonciers et centres des impôts), ainsi que le déploiement du système COPENIC²⁵ notamment, constituent des contraintes lourdes à court et moyen terme, qui doivent également être pris en considération au regard des propositions de réforme de la gestion des taxes d'urbanisme.

B. *La description du process de gestion optimisé recherché pour le recouvrement des taxes d'urbanisme concernées*

Le recours à des outils informatiques permettant un recouvrement standardisé sur le modèle des impôts sur rôles, conditionne les gains de gestion (en productivité et en taux de recouvrement), les plus importants susceptibles d'être faits dans le réseau du trésor public et constituait l'hypothèse sous-jacente au lancement du présent audit.

Les simplifications de gestion nécessitent :

 une fiabilisation de l'identification du contribuable ;

 une transmission au trésor public limitée aux seuls éléments utiles à la taxation et peu avant la date d'exigibilité des versements ;

 l'adoption des règles de gestion du recouvrement des impôts sur rôles.

²³ Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 portant simplification du droit de l'urbanisme.

²⁴ Organisation des transferts aux départements et directions interdépartementales des routes, organisation des nouvelles DDE à concevoir avec les personnels et les élus locaux, renforcement du rôle des DRE, mise en œuvre de la réforme des autorisations de construire. Les personnels en charge du droit des sols sont aujourd'hui dispersés dans de nombreuses implantations dont la plupart ne seront pas maintenues dans les futures DDE.

²⁵ COPENIC permet l'identification et l'unification des comptes du contribuable.

Techniquement, ce processus devrait permettre une intégration dans l'application informatique de recouvrement des impôts locaux (REC-RAR actuellement puis RSP dans l'univers COPENIC).

Les options de réformes présentées ci-après ont donc pour objectif commun de parvenir à une gestion du recouvrement suivant cet objectif, le but de la mission étant d'examiner les solutions permettant de réaliser les économies souhaitées par la DGCP et de s'assurer d'un gain global toutes administrations confondues.

B-1 Option 1 : le rattachement de la TLE à la déclaration fiscale obligatoire à la fin des travaux

L'idée d'adopter la déclaration fiscale obligatoire à la fin des travaux comme fait générateur de la taxe locale d'équipement est à l'origine de l'audit engagé. A la différence du permis de construire qui autorise une construction avant son démarrage et ses éventuelles modifications, la déclaration fiscale intervient lorsque la surface construite devient habitable ou utilisable. Par ailleurs, la gestion du recouvrement de la taxe sur le foncier bâti suit un processus très automatisé et dont le coût est proportionnellement au produit assez faible. Enfin, la liquidation de l'impôt est le premier métier des services fiscaux et paraît moins naturellement se rattacher aux fonctions des services d'urbanisme.

Le rattachement de la taxe locale d'équipement à la déclaration fiscale fondant l'imposition à la taxe sur le foncier bâti peut se décliner suivant deux orientations radicalement différentes :

- ☞ la transformation de la taxe locale d'équipement et des taxes qui lui sont rattachées en supplément de taxe foncière :

Il pourrait être envisagé de majorer la taxe sur le foncier bâti (TFB) en cas de nouvelle construction ou d'agrandissement, en faisant de la TLE un multiple de la TFB due la première année. Cette voie de réforme serait assurément la plus efficace en économies de gestion dans la mesure où elle reviendrait à un simple ajustement des taxes foncières et par conséquent à une suppression de toutes les tâches de gestion spécifiques à la TLE (soit une économie portant sur la totalité des effectifs dédiés du réseau du trésor public à l'exception des caissiers, la totalité des effectifs correspondant des services d'urbanisme des DDE et des communes). Mais, une telle orientation conforterait la taxe sur le foncier bâti, assise sur des valeurs cadastrales obsolètes et dont la réforme est périodiquement différée. Elle va en outre à l'encontre de la prise en compte des éléments de différenciation voulus par le législateur (exonérations, prêts à taux zéro...). Sur un plan politique, cette réforme paraîtrait alourdir une fiscalité locale déjà très dynamique et pourrait susciter des réserves de la part des élus locaux. Pour ces raisons et dans le cadre strict de cet audit, la mission n'a pas approfondi cette hypothèse.

- ☞ l'utilisation de la déclaration fiscale pour la TLE et les taxes rattachées comme support de la liquidation suivant des principes et une assiette inchangés (dénommée option 1 dans le présent rapport).

1. Description de l'option 1

L'objectif de l'option 1 est de concilier une amélioration du process fiscal en rattachant la TLE à un identifiant fiscal connu et stable, en l'occurrence celui simultanément retenu pour l'imposition à la taxe sur le foncier bâti, tout en conservant le maximum de caractéristiques de l'actuelle TLE et notamment l'assiette.

a) *La déclaration fiscale comme fait « déclencheur »*

Dans cette option 1, le fait déclencheur de l'imposition à la TLE et aux taxes rattachées ne serait plus le permis de construire mais la déclaration fiscale obligatoire pour l'imposition à la taxe sur le foncier bâti. Cette déclaration spécifique doit être adressée par le propriétaire aux services fiscaux dans les 90 jours suivant l'habitabilité ou l'utilisation possible de la nouvelle surface bâtie. Les conséquences du changement de redevable (le propriétaire pouvant ne pas être le constructeur) sont analysées par la suite.

D'ores et déjà, la mission souligne que si le permis de construire est un fait générateur certain et préalable, ce n'est pas le cas de la déclaration fiscale de fin de travaux, effectuée sur une base déclarative à partir d'une date peu contrôlable s'agissant notamment de la construction ou l'aménagement de résidences secondaires. D'après la direction générale des impôts, la déclaration fiscale n'est d'ailleurs effectuée spontanément que dans 80% des cas.

La déclaration fiscale est distincte de celle qui doit être faite au titre du code de l'urbanisme et qui certifie la réalisation de la construction conformément aux prescriptions du permis de construire, y compris les éléments de décor architectural. Dès lors, il n'est pas souhaitable d'y lier une fiscalité afin de ne pas encourager le différé continu de l'achèvement des travaux²⁶. L'objet, le calendrier et le contenu de ces deux déclarations étant différents, elles ne peuvent être assimilées, même si, en pratique, elles peuvent être faites de façon concomitante.

Plusieurs modèles de déclaration sont utilisés par les services fiscaux : H1 pour les maisons individuelles (locaux à usage d'habitation et annexes), H2 pour les appartements (locaux à usage d'habitation et professionnel), ME pour les locaux d'habitation, professionnels ou commerciaux d'un caractère exceptionnel, U pour les établissements industriels imposés selon un régime spécifique, CBD pour les locaux commerciaux et biens divers ordinaires et établissements industriels au régime du forfait.

Malgré l'adoption d'un fait générateur aval pour la TLE et les autres taxes rattachées, le permis de construire, ou même le certificat d'urbanisme le précédant, devrait continuer à servir de point de départ pour le principe de la taxation et la fixation de son taux, afin de ne pas risquer la critique d'une imposition rétroactive ou d'opportunité. En effet, les taxes dont il s'agit relèvent du pouvoir de décision des collectivités, quant au principe de leur adoption et de leur taux, la loi se bornant à encadrer l'exercice de cette prérogative.

(Option 1) Proposition n°1 : Adopter les actuelles déclarations fondant l'imposition à la taxe sur le foncier bâti comme fait déclencheur de la TLE et des taxes rattachées, mais conserver la date du permis de construire ou du certificat d'urbanisme comme référence pour l'existence des taxes et pour leurs taux.

²⁶ Voir précisions en annexe 10.

b) *Les compléments à apporter aux déclarations fiscales*

L'absence de modification de l'assiette actuelle des taxes est l'hypothèse de départ fixée par la définition de cet audit. La mission estime qu'en tout état de cause une simplification serait souhaitable. Néanmoins, même avec une réduction des catégories ou des cas d'exonération actuels, l'adoption de la déclaration fiscale ne permet pas d'utiliser directement les éléments servant au calcul des taxes foncières. En effet, la surface qui est l'élément clef du calcul de la TLE n'est utilisée pour les taxes foncières qu'après un retraitement tenant compte du confort, de la qualité et de la situation de la construction. Il s'agit, de plus, d'une surface correspondant à l'aménagement interne des locaux. Enfin, pour les établissements industriels, la taxe foncière est calculée sur la base du chiffre d'affaires. Pour ces raisons²⁷, il serait nécessaire de compléter les formulaires de déclaration par une mention de la SHON totale et créée telle qu'elles figurent sur la demande puis sur le permis de construire.

Certaines zones ou programmes d'aménagement font l'objet de participations spécifiques au financement des équipements locaux et les constructions y sont donc par la suite exonérées de TLE. Par conséquent, la déclaration fiscale devrait mentionner cette situation afin de ne pas entraîner de double taxation. La taxation aurait cependant lieu au titre de la TDENS et de la TDCAUE. De la même manière, si dans le cas d'une construction pour autrui les locaux ont déjà fait l'objet d'une première déclaration et d'un paiement des taxes d'urbanisme par le constructeur, mention devra en être faite.

L'ensemble des éléments utiles au calcul des taxes devrait être précisé par l'arrêté délivrant le permis de construire ou être mentionné par la déclaration de travaux (pré-remplie le cas échéant pour les rubriques concernant le taux des taxes) et par conséquent être définitivement fixé à ce stade, sauf modification du permis. Le contribuable disposera alors de tous les éléments utiles au calcul des taxes et pourra les transmettre le cas échéant aux services fiscaux en cas de contestation. Une réduction des catégories dont le nombre s'est accru au fil du temps diminuerait les difficultés d'interprétation. Une simplification du calcul des surfaces hors œuvres de plancher (SHON et SHOB) contribuerait aussi dans ce domaine à améliorer la compréhension des usagers et la gestion par les services. Elle doit accompagner le renforcement du caractère déclaratif de la SHON par le demandeur de permis de construire, indispensable si ce dernier ne fournit pas les plans intérieurs des constructions. Enfin, certains éléments d'assiette relèvent de la situation de la personne selon le type de prêt aidé obtenu (prêt à taux zéro) ou l'affectation future du logement (résidence secondaire). Ces informations figurent déjà dans les formulaires H1 et H2 et pourraient par conséquent être réutilisées.

(Option 1) Proposition n°2 : Compléter les déclarations fiscales par les éléments suivants :

-  date du permis de construire ou du certificat d'urbanisme comme référence au principe et au taux de la taxation ;
-  taux éventuel en vigueur pour les différentes taxes au moment de l'autorisation de construire ;
-  surface SHON totale et créée telle que réalisée et déclarée lors de la demande de permis de construire et justificatif par le vendeur en cas de partage de la surface à affecter à chaque lot ;
-  localisation dans une zone d'aménagement concerté ou sur un terrain compris dans un programme d'aménagement d'ensemble, ou référence du paiement par le constructeur le cas échéant.

Etudier les modalités d'une simplification de l'assiette de la taxe locale d'équipement et des cas d'exonération valant pour la TLE et chacune des taxes rattachées.

²⁷ Voir en annexe 11 le détail de l'analyse comparée de la surface fiscale et de la SHON.

c) La liquidation par les services fiscaux

L'adoption de la déclaration fiscale comme nouveau fait générateur appelle un changement du processus de liquidation de la TLE et des autres taxes rattachées. En effet, à partir du moment où tous les éléments de liquidation de la taxe se trouveront sur la déclaration fiscale et où la recherche de l'identifiant fiscal est déjà réalisé à cette occasion par les directions des services fiscaux, une re-saisie des DDE alourdirait inutilement le circuit de gestion. Il n'y aurait ainsi plus, par construction, de synergie entre l'instruction du permis de construire et la liquidation des taxes. Par ailleurs, les services fiscaux, déjà destinataires via l'application LASCOT²⁸, des informations contenues dans les permis de construire et sur la base desquelles ils actualisent en partie les bases de foncier bâti, pourraient effectuer le cas échéant des contrôles de cohérence.

Plus la gestion de cette liquidation pourra être associée à celle de la taxe sur le foncier bâti, plus les gains en gestion seront élevés. Néanmoins, les rythmes de liquidation, qui sont actuellement mensuels pour la TLE, ne correspondent pas au rythme annuel des rôles de taxe foncière. Un changement du rythme de liquidation de la TLE, s'il était envisagé, produirait des décalages de trésorerie par rapport au système actuel au détriment des collectivités locales, sauf à envisager une avance de la part de l'Etat. A l'inverse, le maintien d'une liquidation mensuelle de la TLE serait contraignante pour les services fiscaux.

Par ailleurs, afin d'une part, de ne pas encombrer les feuilles d'imposition de taxe foncière par des lignes supplémentaires ponctuelles puisque le paiement n'a pas le caractère annuel et récurrent des taxes foncières et d'autre part, de maintenir l'identification particulière de ces taxes d'urbanisme, l'envoi d'avis d'imposition spécifiques paraît préférable.

(Option 1) Proposition n°3 : Transférer la liquidation des taxes concernées aux services fiscaux. Préserver l'identification des taxes par des avis d'imposition spécifiques.

d) L'information du contribuable

Quatre raisons plaident pour que les redevables de la taxe soient impérativement informés de son montant approximatif en amont du bouclage de leur plan de financement :

-  conserver aux taxes les caractéristiques de taxes à la construction, dont elles constituent un élément du coût ;
-  faciliter l'acceptabilité de la réforme par les redevables et notamment par ceux qui ne les payaient pas directement lorsqu'elles étaient incluses dans le prix de vente fixé par le promoteur ;
-  améliorer la solvabilité des redevables lors du paiement des taxes, en rendant possible leur anticipation (elles peuvent représenter jusqu'à 3% du coût de la construction) ;
-  rendre les taxes exigibles le plus rapidement possible après le fait générateur pour éviter de créer un décalage de trésorerie au détriment des collectivités bénéficiaires.

Cette information ne pouvant engager juridiquement la liquidation ultérieure, elle devra prendre la forme d'une fiche de calcul type (d'exemples à titre indicatif), délivrée par les services d'urbanisme des DDE ou des communes. Dans le cas des constructions pour autrui, il devra être garanti que l'information est transmise au futur propriétaire et contribuable, par exemple comme condition préalable à la promesse de vente.

²⁸ Voir en annexe 15, une liste des principales applications informatiques servant aux échanges de données entre les administrations.

(Option 1) Proposition n°4 : Faire assurer par les services d'urbanisme des DDE et des communes l'information du constructeur sur l'existence et l'ordre de grandeur des taxes dès l'autorisation de construire et poser, comme condition préalable à la promesse de vente, l'information du futur propriétaire. Exiger du promoteur une répartition de la SHON entre les différents acquéreurs de lots, dont il informera obligatoirement les acquéreurs lors de la commercialisation.

e) Préciser les conditions et délais de paiement de la taxe

Actuellement, les paiements interviennent 18 et 36 mois après l'acceptation du permis. Compte tenu des délais moyens de construction (15 mois pour les maisons individuelles, 22 mois pour les individuels groupés et 24 mois en collectif), auxquels il faut rajouter 3 mois pour transmettre la déclaration fiscale, il conviendrait que l'avis de taxation soit transmis au redevable très rapidement après (2 mois) et que le paiement soit exigé en une fois, dans les 2 mois. Cela correspond à un paiement d'environ 24 mois en individuel et de 32 mois en collectif.

Afin de limiter les décalages dus au retard de déclaration, le système actuel de relance des titulaires d'une autorisation de construire utilisé par les services fiscaux sur la base des informations qu'ils détiennent devrait être conforté, le cas échéant par l'amélioration des fichiers en provenance des services de l'équipement.

(Option 1) Proposition n°5 : Envoyer l'avis de taxation dans les deux mois suivant la déclaration fiscale et prévoir un paiement en une seule fois dans les deux mois. Développer les relances consécutives à l'autorisation de construire.

f) L'assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts locaux

Le traitement de la TLE et des taxes rattachées en même temps que la taxe sur le foncier bâti rendrait plus facile et plus cohérent de banaliser la procédure de recouvrement de ces taxes suivant le régime valant pour les impôts locaux, réforme qui n'est cependant pas forcément liée au changement de fait générateur.

Une analyse juridique, que la mission n'a pu mener dans les délais impartis, mériterait d'être conduite pour vérifier si et dans quelles conditions, les règles de respect de la procédure contradictoire avec le redevable peuvent être aménagées dans le même sens que pour les taxes directes.

L'ensemble des règles sur les poursuites, les pénalités, les frais de majoration seraient rendus identiques à celles valant pour les impôts locaux.

De plus, une part importante de la lourdeur de la gestion pour le trésor public tient au caractère spécifique de la procédure de recouvrement et à sa multiplication par le nombre de collectivités bénéficiaires pour un même avis d'imposition (commune pour la TLE, département pour la TDENS et la TDCAUE, région en Ile-de-France). La prise en charge du recouvrement pourrait incomber à l'Etat qui garantirait aux collectivités un montant liquidé et assumerait les frais d'admission en non-valeur. La perception par le trésor public du produit des pénalités, comme il est pratiqué pour les taxes directes, ce produit pourrait gager en tout ou partie les frais de non-recouvrement. A la différence des taxes foncières toutefois, la fluctuation des produits concernés ne rendrait pas praticable le versement d'acomptes par avance, afin d'éviter de faire rembourser certaines collectivités. En revanche, le versement du montant liquidé, par exemple calculé sur l'année antérieure, serait une garantie pour les budgets locaux et augmenterait leur capacité d'anticipation. Le taux des frais de non-recouvrement serait à discuter pour tenir compte des gains de gestion procurés par la réforme.

(Option 1) Proposition n°6 : Adopter la même procédure de recouvrement que pour les impôts locaux avec application des mêmes règles pour les contribuables et la garantie de versement aux budgets des collectivités du produit liquidé, moyennant d'éventuels frais de non-recouvrement, tenant compte de la perception par l'Etat du produit des pénalités.

2. *Impact de l'option 1*

a) *Impact pour le redevable*

Le redevable deviendrait nécessairement le propriétaire de la construction et non plus son constructeur. Dans le cas d'une construction pour soi même (cas représentant près de 60 % du montant de la TLE), les deux contribuables sont identiques. Il en va différemment dans le cas de constructions collectives ou par un promoteur pour autrui. Actuellement, dans cette dernière situation, l'acquéreur de la nouvelle construction paye un prix global, sans connaître la part imputable aux taxes dues par le constructeur. Ce changement conduirait à une **augmentation de redevables²⁹ comprise entre 75 000 et 150 000, soit entre un tiers et la moitié de redevables supplémentaires** par rapport à la situation actuelle pour la seule TLE (223 918 permis taxés). L'impact est supérieur si l'on tient compte de la TDCAUE et de la TDENS qui sont applicables y compris sur le territoire des communes n'ayant pas institué la TLE. Des difficultés d'interprétation statistique empêchent cependant de calculer la proportion d'augmentation due à la TDCAUE et à la TDENS. Pour les nouveaux redevables, le paiement de la taxe sera moins indolore qu'actuellement où il est intégré dans un coût global.

Le fait de devoir fournir au moment de la déclaration fiscale la surface SHON parallèlement à des éléments de surface fiscale pourrait être source de confusion pour le redevable. Un tel système présente par contre des avantages de **simplification pour une partie des redevables (les particuliers propriétaires construisant pour eux-mêmes)** : pas de risque de relance de la TLE si abandon du projet, pas de risque de devoir payer la taxe, puis de se la faire rembourser (cas de dégrèvements relativement nombreux actuellement) puisque le calcul de la taxe serait effectué sur une assiette définitive.

De même, **pour les contribuables détenteurs de prêt à taux zéro, les avantages de réduction de la TLE prévus par la loi seront plus faciles à respecter** lorsque la construction est réalisée par un promoteur qui, actuellement, ne fait pas toujours bénéficier l'acheteur de la réduction à laquelle il a droit.

b) *Impact en trésorerie pour les collectivités territoriales*

L'effet en trésorerie pourrait être rendu globalement limité d'une part, en raison des délais de construction moyens qui correspondent au délai actuel de 18 mois pour le paiement de la première fraction et de la totalité de la TDCAUE et d'autre part, en raison du caractère toujours aléatoire et très conjoncturel du produit attendu³⁰. Toutefois, un décalage de trésorerie (d'environ 6 mois) serait inévitable lors du passage au nouveau système pour la totalité de la TDCAUE, actuellement entièrement payable dès la première fraction, 18 mois après le permis de construire et pour une part de la TLE correspondant aux constructions collectives dont le délai moyen d'achèvement excède les 18 mois actuels de la première fraction. Le paiement en une seule fraction, dans un délai rapide suivant la déclaration fiscale contribuerait à la neutralité de l'impact global de la réforme.

²⁹ Voir en annexes 12 et 13 des éléments d'appréciation.

³⁰ Voir en annexe 14 une analyse globale du poids des taxes d'urbanisme dans les budgets locaux.

Dans la durée, la réforme pourrait induire des effets locaux moins appréciables car les délais de construction ne sont pas forcément connus d'avance et peuvent être très longs, par exemple pour des résidences secondaires, le fait générateur étant au surplus moins objectif et vérifiable que l'actuel. Déjà, la DGI estime à 20% la part des déclarations qui ne sont pas remises spontanément. **Il n'est donc pas exclu que certaines communes ou départements, notamment à forte densité de résidences secondaires, subissent des décalages de trésorerie plus fortement que la moyenne, et parfois même des pertes.** L'impact sera d'autant plus grand que la taxe pèse lourd dans le budget local considéré : la situation des communes est très variée et si la TLE représente le plus souvent moins de 3% du budget d'investissement, elle peut assurer jusqu'à 10% dans certaines communes, notamment péri-urbaines en fort développement. Pour ce qui concerne la TDCAUE, le financement des conseils est en principe directement lié au produit de la taxe, certains départements ayant cependant fait le choix de verser des subventions forfaitaires annuelles non directement dépendantes du produit. Enfin, s'agissant de la TDENS, une part importante finance des dépenses de fonctionnement (actions d'animation et de valorisation du patrimoine naturel...).

Il est rappelé par ailleurs, qu'en régime de croisière une amélioration du recouvrement pourrait produire un gain de 30 millions d'euros, à assiette constante.

c) Impact pour les administrations

Pour les DDE

Les DDE n'auraient plus à intervenir dans la liquidation de la TLE et des taxes rattachées, mais la question mériterait d'être posée s'agissant des autres taxes et redevances d'urbanisme (redevance bureau Ile-de-France, dépassement de plafond légal de densité, là où il s'applique encore) et pour la redevance d'archéologie préventive.

Par ailleurs, les DDE devront continuer d'assurer l'information du contribuable pour les raisons présentées plus haut, ce qui pourrait représenter près du quart de leur actuel temps dédié à la gestion des taxes.

Sur la base de 300 ETP actuellement, **l'économie pourrait donc représenter trois quarts des effectifs dans les DDE, soit environ 225 ETP. Toutefois, il faut rappeler que ce chiffre agrège des effectifs beaucoup plus nombreux, très partiellement affectés à la liquidation des taxes et dont la réorganisation des tâches est donc d'autant plus délicate.**

Pour le réseau du trésor public

Des économies de gestion sont attendues à divers stades par assimilation au processus de gestion des impôts locaux (intégration dans les traitements du recouvrement de masse des impôts sur rôle, via un format de fichiers « BRAV » utilisé par les services fiscaux dans leurs échanges avec le trésor public).

Sur la base de 300 ETP directement affectés à la gestion des taxes dans leur processus actuel de recouvrement, une réduction de l'ordre de 130 ETP est envisageable (moitié en TG, moitié en postes comptables), selon l'estimation fournie par la DGCP, auquel il convient d'ajouter un gain d'environ 40 ETP du fait du paiement en une seule fraction et non plus de deux, comme fortement préconisé par la mission pour rendre viable pour les collectivités locales en terme de trésorerie cette option. **Au total, l'économie serait donc de l'ordre de 170 ETP.**

Pour les services fiscaux

Deux questions méritent d'être examinées : l'intérêt et les inconvénients de la mise en place d'un interface DGI / DGCP plutôt que DDE / DGCP et les impacts en terme de moyens humains.

Le système d'interface nécessaire avec la DGCP sous forme de fichier informatique BRAV existe déjà avec la DGI, étant rappelé qu'avec les éléments figurant dans la déclaration fiscale la DGI dispose de toutes les informations nécessaires. En cas de contestation du redevable sur un élément de taxation issu du permis de construire³¹ (surface par ex.), il pourrait être envisagé que les coordonnées de la DDE soient indiquées.

Pour les services fiscaux, la réforme se traduirait nécessairement par des besoins en effectifs supplémentaires. Toutefois, ces effectifs pourraient être réduits si le processus de liquidation, même spécifique à la TLE et aux taxes rattachées pouvait suivre en partie le processus de la taxe foncière sur le bâti et en tout état de cause être moins éclaté que dans les DDE. En charge de travail, la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées (300 à 350 000 redevables) pourrait s'assimiler à celle des rôles supplémentaires des taxes foncières (293 139 rôles supplémentaires sur un total de 21,9 millions d'articles de taxe sur le foncier bâti dans les rôles d'imposition³²). A défaut d'autres éléments néanmoins, les effectifs supplémentaires à prévoir sont supposés équivalents à ceux qui ne seraient plus chargés de la liquidation en DDE, soit à 225 ETP³³, ce chiffre devant toutefois être majoré du fait de l'augmentation du nombre de redevables, soit une charge correspondant à environ 50 ETP. **Les besoins supplémentaires pour les services fiscaux sont donc estimés globalement à 275 ETP.**

Pour l'ensemble des administrations de l'Etat

Au total, pour l'ensemble des administrations, la réforme pourrait permettre d'économiser de l'ordre de 120 ETP.

Ces économies doivent cependant être modérées par le coût des adaptations informatiques et administratives rendues nécessaires.

Pour les communes

Une réduction du même ordre que dans les DDE (3/4 des effectifs) pourrait être attendue dans les services d'urbanisme des communes qui liquident les taxes (35 ETP).

* * *

B-2 Option 2 : la modernisation de la gestion sans modification du fait générateur et du redevable actuel des taxes

Une modernisation du système actuel générerait des gains en gestion et en recouvrement, sans comporter les mêmes incertitudes et risques de rejet qu'un changement de fait générateur et de redevable.

En dépit de ses inconvénients en gestion et notamment de la nécessité d'ajuster l'assiette pour tenir compte des modifications en cours de construction, le permis de construire ou la déclaration de travaux présentent l'avantage important d'être des faits générateurs de taxes à date certaine.

La liquidation continuerait d'être assurée par les DDE et les communes qui transmettraient au trésor public les éléments permettant l'émission des avis d'imposition quatre mois avant chaque date limite de paiement.

³¹ Peu probable dès lors que les informations auront été fournies par le redevable lui-même.

³² Source : DGI.

³³ Des gains de productivité liés à une meilleure organisation qu'en DDE sont à prévoir, mais qui seront en tout état de cause compensés par une augmentation du nombre de redevables du fait du changement du fait générateur.

1. Les améliorations de gestion

a) L'amélioration de l'identification du demandeur de l'autorisation de construire

Il est rappelé que les identifiants actuellement exigés de celui qui dépose un permis de construire ne permettent en aucun cas l'intégration du recouvrement de la TLE dans le process existant pour les impôts locaux. Par ailleurs, l'amélioration de l'identification est une condition préalable à l'utilisation du système COPENIC qui devrait permettre à l'avenir un suivi des contribuables dans le temps et dans l'espace et le cas échéant une liaison avec d'autres impôts locaux.

Une part réductible du travail de recouvrement tient à des défauts d'identification du redevable en raison d'imprécisions sur le formulaire de demande de permis rempli par le demandeur. La réforme actuelle du permis de construire et de son formulaire devrait impérativement en tenir compte et à cette occasion sensibiliser les communes qui reçoivent ces demandes sur la nécessité de justifier du nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, adresse(s), avec copie d'une pièce d'identité³⁴ et pour une société : dénomination, forme juridique, adresse(s), n° de SIREN/SIRET. Ce renforcement de l'identification du bénéficiaire du permis contribuera en outre à consolider la sécurité juridique de l'autorisation délivrée, sans ambiguïté sur son titulaire. Sur un plan juridique, le recueil de telles informations sur l'identité du pétitionnaire ne paraît pas excessive au regard du droit de construire qui est sollicité. Une consultation de la CNIL sera néanmoins nécessaire.

Cette question qui a été abordée lors des discussions interministérielles relatives à la réforme du permis de construire paraît avoir renvoyé le sujet à l'identification toujours possible via les références cadastrales portées sur la demande d'autorisation. Il faut souligner que plusieurs constructions avec des permis de construire différents peuvent être situées sur la même parcelle. Et si cette référence cadastrale permet bien d'identifier le propriétaire, celui-ci n'est pas forcément le constructeur redevable de la taxe en cas de mutations. Toute recherche en ce sens suppose une consultation des centres d'impôts fonciers lesquels sont informés par les Conservations des Hypothèques. L'engagement de ce type de recherches pour un nombre important de dossiers apparaît démesuré s'agissant de la TLE et des taxes rattachées.

Par ailleurs, l'adresse des pétitionnaires s'avère parfois incertaine et changeante. A titre d'illustration, le pourcentage de dossiers concernés par des retours d'avis de recouvrement pour changements d'adresse, chiffrés par la Trésorerie générale de l'Essonne à 7% sur un total de 12 512 dossiers sur plusieurs années. Cette fiabilisation initiale permettrait un meilleur suivi des changements ultérieurs.

(Option 2) Proposition n°1 : Compléter l'identification du demandeur d'une autorisation de construire et demander la justification du nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, adresse(s), et pour une société : dénomination, forme juridique, adresse(s), n° de SIREN-SIRET, avec copie d'un document d'identité. Consulter la CNIL sur les fichiers correspondants.

³⁴ Ces informations ne paraissent pas excessives par comparaison avec les pièces exigées par exemple pour le renouvellement d'une carte de famille nombreuse.

b) La simplification de l'assiette

En marge de leur audit, les missionnaires se sont interrogés sur la complexité de l'assiette de la TLE, la multiplication des catégories de taxation et le mélange entre des éléments liés à la construction résultant directement du permis de construire et des éléments tenant à la personnalité du pétitionnaire ou du bénéficiaire de la construction et ne pouvant être connus qu'a posteriori et donc nécessitant un re-calcul de taxe.

Une simplification du calcul des surfaces hors œuvre de plancher (SHON et SHOB) contribuerait aussi à améliorer la compréhension des usagers et la gestion par les services. Elle doit accompagner le renforcement du caractère déclaratif de la SHON par le demandeur de permis de construire, indispensable si ce dernier ne fournit pas les plans intérieurs des constructions.

Une réduction des catégories dont le nombre s'est accru au fil du temps diminuerait les difficultés d'interprétation.

Le bénéfice du prêt à taux zéro, qui ouvre droit à une réduction, d'ailleurs pratiquée de façon sans doute aléatoire dans le cas de construction réalisée par des promoteurs, comme des financements spécifiques au logement social, n'est connu que postérieurement à l'autorisation de construire et nécessite aujourd'hui, soit une liquidation différée, soit une première liquidation et un dégrèvement ensuite. Or, les prêts à taux zéro augmentent très fortement³⁵. En vue d'améliorer la gestion et de rendre plus lisibles les réductions de taxes, les bénéficiaires pourraient au moment d'acquitter les taxes avoir la possibilité de réduire d'eux-mêmes le montant en justifiant avoir obtenu le prêt correspondant. Le trésor public percevrait la somme versée, bloquerait les poursuites en attendant l'émission du dégrèvement et transmettrait au service liquidateur (la DDE ou la commune) l'information reçue, afin que celui-ci puisse émettre le dégrèvement correspondant à titre de régularisation, évitant au contribuable de faire l'avance ou de subir des poursuites inutiles. Il s'agirait pour le contribuable d'une simplification et d'une amélioration de la visibilité des réductions dont il bénéficie.

(Option 2) Proposition n°2 : Etudier les modalités d'une simplification de l'assiette de la taxe locale d'équipement et des cas d'exonération valant pour la TLE et chacune des taxes rattachées. Permettre au contribuable de tenir compte lui-même des éléments de réduction de ses taxes.

c) L'information plus en amont du bénéficiaire

Actuellement, la pratique de l'information du redevable varie beaucoup d'un département ou d'une commune à l'autre. La mention et les références de la taxe figurent bien dans la notification du permis de construire mais, suite à des contentieux, le calcul de la taxe ne figure plus. Dans certains départements, comme en Saône-et-Loire par exemple, une fiche explicative très précise permet au pétitionnaire de calculer sa taxe. Mais, ce type d'informations n'est pas délivré partout et certains redevables peuvent de ce fait sous-estimer leur plan de financement.

L'arrêté-type de liquidation mérite d'être revu pour une information plus satisfaisante du contribuable.

(Option 2) Proposition n°3 : Informer de l'existence et du tarif de la taxe lors de toute demande de formulaire de déclaration d'autorisation de construire. Sur la base des informations contenues dans la demande, présenter un calcul indicatif du montant de la taxe lors de la délivrance du permis de construire. Modifier et clarifier les arrêtés de liquidation.

³⁵Il a été dénombré environ 100 000 prêts à taux zéro émis de 2000 à 2003, 80 000 en 2004 et 200 000 en 2005 (pour l'année 2005, le chiffre comprend aussi des achats de logements anciens, ce qui n'explique qu'une partie de l'augmentation), (source ministère de l'emploi et de la cohésion sociale).

d) L'augmentation du seuil de paiement en une seule fraction

Dans le régime actuel, la taxe est acquittée en une seule fraction en deçà d'un montant de 305 €. Les observations précédentes sur les délais moyens de construction incitent à proposer de relever de manière significative ce seuil (de l'ordre de 1000 € par exemple), ce qui, d'après le calcul fait par la mission de ré-ingénierie en 2004, réduirait de près de la moitié le nombre de liquidations au titre de la deuxième fraction.

Il en résulterait un gain de gestion limité pour les services du trésor public. Ce gain serait inférieur à 50%, compte tenu des économies d'échelles pour les services dans la gestion de la deuxième fraction (contribuable déjà enregistré). La baisse du nombre de liquidations de TLE et de TDENS (la TDCAUE étant déjà payée en une seule fraction), pourrait ainsi permettre une réduction du temps de travail correspondant de l'ordre de 10%.

(Option 2) Proposition n°4 : Porter le seuil de paiement en une seule fraction à 1000 €.
--

e) Le raccourcissement des délais de paiement

Parmi les éléments susceptibles d'expliquer l'importance des paiements au-delà de l'échéance, il apparaît qu'une part est due au délai qui sépare le fait générateur de l'avis d'imposition, ce dernier étant adressé aujourd'hui plus d'un an avant la date de première échéance. Le raccourcissement de ces délais paraîtrait cohérent avec les délais de construction, réduirait les oublis et les risques liés aux changements d'adresse, de propriété. Compte tenu des possibilités qui seraient généralisées d'intégration des sommes correspondantes au plan de financement global de la construction (cf. précédemment), l'impact sur le redevable serait moins sensible.

L'impact en gain de gestion est difficile à identifier par comparaison avec les autres mesures déjà énoncées.

Les collectivités bénéficiaires y gagneraient en trésorerie et sans doute dans une moindre mesure en taux de recouvrement.

Dans le même sens et afin de sécuriser le paiement de la taxe dans le cas de construction pour autrui, le paiement des taxes pourrait être exigé du constructeur pour l'accomplissement complet en préalable à la vente chez le notaire du premier appartement.

Là également, l'impact en gestion réel est difficile à mesurer. Le gain en recouvrement et en trésorerie pour les budgets locaux est certain.

(Option 2) Proposition n°5 : Avancer les échéances des paiements en les portant à 12 et 24 mois au lieu de 18 et 36 mois. Faire du paiement des taxes par le constructeur un préalable à l'accomplissement complet de sa première vente.
--

f) L'assimilation de la procédure de recouvrement à celle valant pour les impôts sur rôles

Cette voie d'amélioration a déjà été précédemment décrite dans la présentation de l'option 1. Elle semble en effet pouvoir être mise en œuvre indépendamment du fait générateur. Les difficultés inhérentes au régime actuel ont été à plusieurs reprises mentionnées par les services comptables concernés. L'harmonisation des règles de recouvrement sur celles régissant le recouvrement des impôts sur rôles est un préalable indispensable à l'utilisation pour les taxes d'urbanisme d'une application informatique utilisée pour le recouvrement des impôts sur rôles. Les collectivités percevraient le montant liquidé à la date limite de paiement, net des frais de gestion et de non-recouvrement et net des dégrèvements prononcés, alors qu'actuellement les versements aux collectivités ont lieu au fur et à mesure de la perception par le trésor public. Les pénalités seraient, comme en matière d'impôts locaux, perçues au bénéfice du budget de l'Etat, mais l'amélioration du recouvrement en réduirait la proportion.

(Option 2) Proposition n°6 : Adopter la même procédure de recouvrement que pour les impôts sur rôles avec application des mêmes règles pour les contribuables et garantie de versement aux budgets des collectivités du produit liquidé net des dégrèvements, moyennant d'éventuels frais de non-recouvrement, tenant compte de la perception par l'Etat du produit des pénalités. Gestion des admissions en non valeur par le TPG, majoration de 10% en cas de non paiement, versement aux collectivités des sommes liquidées diminuées d'un prélèvement forfaitaire pour frais de recouvrement et d'admission en non valeur.

g) Les calendriers respectifs de la liquidation et du recouvrement

Le délai entre le fait générateur (permis de construire ou déclaration de travaux) et le paiement des taxes (12 mois et 24 mois après, nouvelles échéances proposées par la mission) suppose d'organiser dans le temps la phase de liquidation et de recouvrement. Soit la gestion se fait au fil de l'eau au plus près du fait générateur et donc liée à l'instruction du permis de construire, soit la gestion est reportée au plus près du paiement.

La liquidation serait préparée dès l'instruction du permis ou peu après, mais la confection des avis d'imposition serait reportée à 8 mois après le permis pour la première fraction et à 20 mois après pour la seconde, de manière automatique par configuration du logiciel utilisé en DDE (Win ADS) ou par les communes. De cette façon, d'éventuelles modifications du permis seraient intégrées (étant entendu que les éléments sur les prêts à taux zéro seraient pris en compte par ailleurs). Ce décalage dans le temps, sous réserve d'une expertise, ne comporterait pas de difficultés techniques. En revanche, à la différence du système actuel, chaque échéance devra donner lieu à émission d'un acte de liquidation et d'un avis d'imposition autonome. Ces modalités techniques devront être prévues à l'occasion des réorganisations en cours des services en charge de l'application du droit des sols.

Il en résulte une nette clarification pour les services du trésor, chaque avis d'imposition correspondant à un recouvrement proche. Cela permettrait également de traiter les encaissements dans les centres d'encaissement, de façon industrielle.

Pour le contribuable, cette adaptation rapprocherait le moment où il reçoit son avis d'imposition de l'échéance du paiement et lui donnerait la possibilité de payer sa TLE sur internet avec le service de paiement en ligne des impôts.

(Option 2) Proposition n°7 : Adapter Win ADS et les logiciels des communes pour permettre une sortie automatique des avis de liquidation de façon différée du calcul des taxes, 4 mois avant chacune des échéances et une gestion des échéances sous forme d'impositions séparées. Adapter en conséquence l'organisation et les responsabilités dans les DDE et les communes qui ont délégation pour la liquidation.

h) L'interface entre les DDE, les communes et le trésor public

Depuis le printemps 2004, une interface a commencé à être déployée progressivement afin d'informatiser les échanges entre DDE et trésoreries générales. Elle est en mars 2006 opérationnelle dans au moins 47 départements d'après le recensement qui a été mené par la DGCP à la demande de la mission³⁶. Des difficultés d'ordre technique ou organisationnel freinent encore soit l'installation de l'interface, soit l'efficacité de son utilisation. Or, dans les Hauts-de-Seine, il a pu être constaté que le gain de temps pour la saisie peut être estimé à une division par cinq des effectifs dédiés à cette tâche en trésorerie générale. Il importe donc que les directions centrales (DGCP, DGUHC) encouragent fortement ce procédé et oeuvrent à solutionner les difficultés techniques encore subsistantes pour éviter des ressaisies manuelles inutiles.

Concernant les liquidations effectuées par les communes, aucune interface automatique n'est mise en place aujourd'hui.

Cette interface comporte les éléments du permis de construire initial et ses rectifications, ainsi que les autres éléments (catégorie, bénéfice de prêts) nécessaires au calcul des taxes. L'interface devrait être améliorée et simplifiée pour être directement intégrée au système de recouvrement lors de chacune des échéances. La définition et la mise en œuvre de cette interface nécessitent des échanges approfondis entre les administrations de l'équipement et du trésor public et avec les communes liquidatrices.

(Option 2) Proposition n°8 : Généraliser l'interface informatique pour les échanges entre DDE et trésoreries générales, l'adapter à la réforme en cours du permis de construire et la configurer de façon à fournir une information opérationnelle pour le recouvrement. Mettre en place une interface obligatoire entre les logiciels utilisés par les communes et les trésoreries générales.

La mission a pu observer que dans les DDE comme dans les communes, le temps de liquidation des taxes est réduit (environ de moitié) lorsque le calcul est réalisé automatiquement en même temps que l'instruction des demandes de permis de construire. Des gains en gestion importants pourraient donc résulter d'une association partout entre l'instruction du permis et la liquidation des taxes. Ces gains seront d'autant plus accrus si aboutissent les travaux actuellement menés pour la définition d'un référentiel informatique commun entre l'Etat et les communes pour l'instruction des permis de construire³⁷. Le gain en résultant peut être approché par référence à la part actuelle de permis instruite en DDE, sachant que cette part est réduite depuis 2006.

(Option 2) Proposition n°9 : Rendre obligatoire le développement d'un référentiel informatique commun entre DDE et communes pour l'instruction des autorisations de construire.

2. Impact de l'option 2

Pour les contribuables

Le paiement interviendrait plus précocement. Cet inconvénient est compensé par une information plus en amont sur la méthode de calcul de la taxe et par la possibilité d'ajuster directement le montant à verser pour tenir compte du bénéfice du prêt à taux zéro ou d'un autre mode de financement du logement social. Il serait possible de payer les taxes sur internet et de faire traiter les chèques par les centres d'encaissement.

Pour les administrations de l'Etat

³⁶ Enquête DGCP-mission d'audit février 2006 sur la base de 73 réponses reçues.

³⁷ Voir annexe 16

En DDE, une économie d'effectifs (par rapport aux 300 ETP estimés actuels) **pourrait résulter du** développement du référentiel commun avec les communes (5% 15ETP), du relèvement du seuil de paiement en une seule fraction (50% des dossiers mais charge supplémentaire estimée à 10% 30ETP). Par ailleurs, des effectifs supplémentaires seraient requis pour émettre les avis de liquidation pour les deuxièmes fractions (10%, soit environ 30ETP). En outre, des gains pourraient résulter de la simplification de l'assiette, sans pouvoir être chiffrés à ce stade. La mission estime donc au total que le gain en effectif serait d'environ **15 ETP en DDE**.

Sur la base de 300 ETP actuels au trésor public, le gain attendu peut résulter d'une très forte réduction des effectifs dédiés à la saisie en trésorerie générale (au moins la moitié des 66 ETP actuels, soit 33 ETP), une diminution du nombre de dossiers liée au relèvement du seuil de paiement de la première fraction (10%, soit 30 ETP), une réduction du nombre des dégrèvements (estimée à 20%, soit 45 ETP), la fiabilisation de l'identité (au moins 5%, soit 15 ETP). Ces gains seraient à majorer compte tenu de l'assimilation de la procédure de recouvrement à celle des impôts locaux (mêmes taux de pénalités, même mode de versement aux collectivités) qui permet une automatisation des poursuites et une simplification du calcul des pénalités. Au total, **l'économie serait de l'ordre de 125 ETP au trésor public**.

En conclusion pour les deux administrations, l'économie en effectifs serait de l'ordre de 140 ETP environ.

Ces économies doivent cependant être modérées par le coût des adaptations informatiques et administratives rendues nécessaires, même si l'option 2 est à cet égard la plus économe des solutions présentées.

Pour les communes

L'option 2 devrait être globalement neutre en termes d'emplois pour les communes.

B-3 Option 3 : La liquidation par les DDE ou par les directions des services fiscaux sur la base d'applications directement utiles au recouvrement

Cette option 3 a été examinée par la mission dans l'hypothèse où l'interface envisagée dans l'option 2 ne permettrait pas d'atteindre les objectifs visés d'amélioration du recouvrement³⁸. Elle est cependant lourde d'implications dans sa mise en œuvre, qu'il s'agisse d'une liquidation assurée par les DDE ou par les DSF, comme il est présenté ci-après. En effet, une partie des économies réalisées au trésor public consiste en une externalisation de charges vers d'autres administrations (coût d'initialisation élevé, problème d'acquisition d'une compétence nouvelle dans le contexte des réformes en cours dans les services fiscaux et dans les directions départementales de l'équipement). Pour ces raisons, cette option apparaît comme une solution par défaut. Les améliorations de la gestion des taxes présentées ci-dessus dans le cadre de l'option 2 restent souhaitables et réalisables, quel que soit le service liquidateur (que la liquidation continue d'être assurée par les DDE et les communes, soit centralisée en DDE ou soit transférée aux directions des services fiscaux).

³⁸ en d'autres termes, s'il s'avérait indispensable, pour réaliser les économies de gestion au trésor public, que celui-ci reçoivent les données sous forme des fichiers BRAV actuellement utilisés pour les impôts sur rôles et non sous une forme simplifiée comme proposé dans l'option 2

1. Option 3, variante A : liquidation par les DDE

a) Adaptation de l'organisation de la liquidation

Partant du principe de départ que l'exploitation des fichiers servant au recouvrement doit se faire au format « BRAV » utilisé aujourd'hui tant par les services fiscaux que par les trésoreries générales pour la gestion des impôts locaux, le maintien de la liquidation par les DDE comporte des implications lourdes en termes d'organisation et d'effectifs. Compte tenu des exigences techniques, le maintien d'une liquidation par les communes serait difficilement envisageable. Les délégations aux communes devraient en conséquence être rapportées et la liquidation des taxes centralisée en DDE.

L'ensemble du mécanisme serait totalement à construire, puisqu'il n'existe actuellement qu'aux services fiscaux. De l'avis de la DGCP, il s'agit d'un système informatique ancien et lourd, qui nécessitera de manière incontournable une volonté politique forte d'y consacrer des moyens humains et matériels importants, pour des taxes aux enjeux limités, et des délais importants. Un accord de la CNIL est sans doute indispensable pour l'implantation en DDE d'outils informatiques utilisés par les services du ministère chargé des finances et une expertise technique et juridique plus approfondie paraît indispensable.

Pour les communes qui liquident actuellement la TLE, il conviendra de prévoir qu'elles adressent les éléments de taxation et d'identification des redevables aux services de l'équipement qui établiront les fichiers BRAV correspondants après identification fiscale des redevables concernés³⁹.

Au sein de chaque DDE, il conviendrait de créer une unité spécialisée pour l'instruction des taxes qui procédera :

-  au recueil des éléments d'information nécessaires et le cas échéant à leur actualisation, auprès des différents services en charge de l'instruction des permis de construire, dans les DDE, mais aussi dans les communes ;
-  au calcul des taxes ;
-  à la fiabilisation de l'identifiant fiscal du redevable par confrontation des informations reçues au cours de l'instruction du permis et des référentiels fiscaux, puis le cas échéant engagement des démarches auprès des assujettis pour fiabiliser leur identification.

A la différence du système actuel, et comme cela est prévu pour l'option 2, les DDE devrait adresser des actes de liquidation distincts pour chacune des deux fractions (les deux échéances étant traitées par le trésor public comme deux impositions distinctes).

³⁹ L'adoption du process « impôts locaux » exclut la transmission directe des éléments de taxation de la TLE et d'identification des redevables, des communes aux centres informatiques du Trésor public.

b) *Impact*

- Pour les administrations de l'Etat

Les effectifs actuels en DDE (300 ETP) devraient être accrus : pour effectuer les recherches dans les fichiers fiscaux ; pour reprendre la liquidation aujourd'hui assurée par les communes (50 ETP) ; pour émettre les avis de liquidation dans le format « BRAV » ; pour émettre les avis de liquidation pour les deuxièmes fractions (10%, soit environ 30 ETP). Au total et en première approche, sur la base de 300 ETP, les effectifs en DDE seraient à accroître d'environ 150 ETP. Ce coût serait à minorer des gains obtenus du fait de la simplification de l'assiette (10%, 30 ETP), du relèvement du seuil de paiement en une seule fraction (50% des dossiers mais charge supplémentaire estimée à 10% 30 ETP), du référentiel commun avec les communes (5% 15ETP). La mission estime que cette hypothèse, à supposer qu'elle soit réalisable, ne permettrait **aucune économie d'effectifs en DDE et plus vraisemblablement nécessiterait des recrutements de l'ordre de 75 ETP**. Il est rappelé qu'elle supposerait des réorganisations lourdes.

Sur la base de 300 ETP actuels au trésor public, **le gain attendu a été chiffré par la DGCP à 140 ETP**.

En conclusion pour les deux administrations, l'économie en effectifs serait de l'ordre de 65 ETP.

Ces économies doivent cependant être modérées par le coût des adaptations informatiques et administratives rendues nécessaires.

- Pour les communes

Le gain attendu pourrait être estimé à environ 50 ETP, dans l'hypothèse où la liquidation serait centralisée en DDE.

2. Option 3 variante B : transfert de la liquidation aux directions des services fiscaux

a) *L'interface entre les services fiscaux et le trésor public est déjà opérationnelle*

Compte tenu de l'objectif de parvenir à l'utilisation de fichiers en format BRAV, qui sert déjà aux échanges entre les services fiscaux et le trésor public et des difficultés précédemment exposées pour sa mise en œuvre en DDE, la liquidation par les services fiscaux présente des avantages. L'essentiel des gains de productivité attendus au trésor public découle de cette possibilité d'intégrer le recouvrement de la TLE dans les process existants pour les impôts locaux. En revanche, cette option présente l'inconvénient d'introduire une troisième administration vis-à-vis du contribuable. En outre, à la différence de l'option 1, l'option 3 supposerait la mise en place d'un process de gestion spécifique dans les services fiscaux, puisque la TLE n'aurait pas le même fait générateur que la taxe sur le foncier bâti.

L'instruction des autorisations de construire assurée par la DDE ou la commune permet de fixer, sur la base des déclarations du pétitionnaire, la SHON, la catégorie et de pré-calculer les différentes taxes, dont le contribuable serait informé par le service d'urbanisme de la DDE ou de la commune. L'ensemble des éléments utiles au calcul de la taxe devrait être précisé par l'arrêté délivrant le permis de construire ou être mentionné par la déclaration de travaux (pré-remplie le cas échéant pour les rubriques concernant le taux des taxes) et par conséquent être définitivement fixé à ce stade, sauf modification du permis. Le contribuable disposera par conséquent de tous les éléments utiles au calcul des taxes et pourra les transmettre le cas échéant aux services fiscaux en cas de contestation.

Les services fiscaux sont déjà destinataires des informations utiles au fur et à mesure des évolutions du projet (permis de construire modifié, abandon de projet, changement d'adresse du bénéficiaire, ou du bénéficiaire lui-même...), via l'application LASCOT⁴⁰, le cas échéant adaptée. Ces informations seraient complétées par les éléments utiles au calcul des taxes et actuellement non compris dans SITADEL et LASCOT (catégories définissant l'assiette de la TLE, taux des taxes, cas d'exonérations de TLE...). Le référentiel commun entre les différents instructeurs des autorisations de construire permettra de fiabiliser les échanges précités.

L'application de liquidation à mettre en place dans les services fiscaux devrait permettre de différer l'envoi des avis de liquidation au trésor public quatre mois avant chaque échéance, comme cela est prévu pour l'option 2.

b) Impact

Pour les administrations de l'Etat

Pour les DDE, sur la base de 300 ETP actuels, la réduction de la charge de travail correspondrait à plus des trois quarts des effectifs, le quart restant étant nécessaire pour l'information en amont du contribuable et les compléments à apporter sur les autorisations de construire, utiles au calcul des taxes, ainsi que l'organisation d'échanges avec les directions des services fiscaux. **Au total, une économie de 200 ETP pourrait être attendue.**

Sur la base de 300 ETP actuels **au trésor public**, le gain attendu a été chiffré par la DGCP à **140 ETP**.

Pour les services fiscaux, des effectifs supplémentaires sont à prévoir dans une proportion non estimée par la mission et à défaut d'autres éléments, les effectifs sont supposés supérieurs à ceux économisés en DDE et dans les communes dans la mesure où la tâche n'est pas reliée à un process existant soit **300 ETP environ**.

En conclusion, les gains nets dans cette hypothèse pourraient être pour les administrations d'Etat d'environ 40 ETP.

Ces économies doivent cependant être modérées par le coût des adaptations informatiques et administratives rendues nécessaires.

- Pour les communes

Le gain attendu pourrait être estimé à environ 50 ETP, dans l'hypothèse où la liquidation serait centralisée dans les services fiscaux.

* * *

⁴⁰ LASCOT est une application qui permet aux services fiscaux de recevoir mensuellement de la part des directions régionales de l'équipement les informations relatives aux constructions autorisées, à partir des recensements de SITADEL auprès des DDE et communes. C'est sur la base de ces informations, que les services fiscaux effectuent la relance des contribuables en vue d'obtenir la déclaration fiscale de fin de travaux. Voir annexe 15.

Tableau de synthèse des conséquences en terme d'effectifs (ETP) des différentes options :

	Option 1 : fait générateur (déclaration fiscale), liquidation DSF	Option 2 : fait générateur actuel, (permis construire), liquidation DDE	Option 3 : fait générateur actuel (permis de construire) A : liquidation DDE	Option 3 : fait générateur actuel (permis de construire) B : liquidation DSF
DGCP/TG (300)	- 170	- 125	- 140	-140
DDE (300)	- 225	- 15	+75	-200
DGI/DSF (0)	+ 275	0	0	+300
Total (600)	- 120	- 140	- 65	-40
Communes (50)	- 35	Sans changement	-50	-50
Total avec communes	-155	-140	-115	-90

Le tableau précédent fait apparaître à la fois les économies de gestion réelles ainsi que les transferts de charge entre les administrations.

Ces économies doivent cependant être modérées par les coûts des adaptations informatiques et administratives rendues nécessaires, pour lesquels l'option 2 s'avère la plus économe.

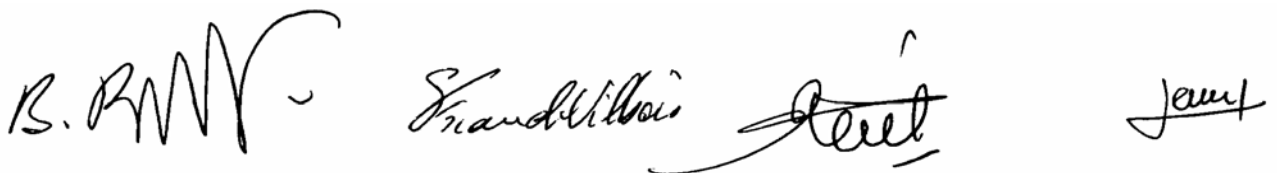
CONCLUSION

La fiche de lancement de l'audit demandait à la mission d'examiner un autre mode de gestion de la TLE, consistant à passer du permis de construire à la déclaration fiscale comme fait générateur et donc à changer de redevable. Au regard des importantes implications techniques mais aussi politiques de cette réforme, la mission a fait le choix d'étudier également d'autres modalités permettant d'avoir un impact équivalent en terme de productivité.

Ces différentes options sont présentées tant en termes de faisabilité que du point de vue de leurs conséquences pour les redevables, pour les collectivités locales et pour les différentes administrations concernées (trésor public, équipement et le cas échéant impôts).

La mission considère, à l'issue de ses travaux, que l'option 1, évoquée par la lettre de mission, présente des difficultés telles qu'il est proposé de ne pas la retenir. L'option 2, consistant à améliorer les modes de gestion en conservant le permis de construire comme fait générateur, a la préférence de la mission, sous réserve d'études techniques qu'il revient aux différentes administrations de mener à partir d'expertises conjointes. L'option 3, qui propose une liquidation sur la base d'applications directement utiles au recouvrement, ne pourrait être approfondie qu'en cas de difficultés imprévues pour la mise en œuvre de l'option 2 : en effet, elle impliquerait des transferts importants et potentiellement difficiles à mettre en œuvre entre administrations.

La mission précise que les modalités de gestion des autres taxes d'urbanisme et de la redevance d'archéologie préventive devront être réexaminées dans un souci de cohérence et d'efficacité une fois le choix opéré entre les options présentées.



M. Bertrand Brassens, *inspecteur général des finances*
Mme Sylvie Escande-Vilbois, *inspectrice de l'administration*

M. Marcel Linet, *ingénieur général des ponts et chaussées*

M. François Lenoël, *ingénieur général des ponts et chaussées*

**OBSERVATIONS DES MINISTÈRES
ET RÉPONSE DE LA MISSION**

OBSERVATIONS DES MINISTÈRES

1) Lettre du directeur général de la comptabilité publique en date du 5 avril 2006

2) Lettre du sous-directeur des finances locales et de l'action économique, direction générale des collectivités locales en date du 24 mars 2006

3) Lettre du secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en date du 3 avril 2006



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE
LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

PARIS, LE

5 AVR. 2006

CD-0886

NOTE
Pour la mission d'audit de modernisation de la taxe
locale d'équipement

OBJET : Audit de modernisation – Taxes d'urbanisme.

Du point de vue de la gestion du recouvrement, les trois options envisagées par la mission d'audit de modernisation des taxes d'urbanisme se traduisent par la mise en œuvre des applications informatiques du recouvrement des impôts sur rôles à la DGCP et par l'abandon des processus informatiques dédiés aux taxes d'urbanismes, dans les trésoreries spécialisées et les trésoreries générales.

Cette intégration dans les processus standardisés du recouvrement des impôts de masse génère effectivement des gains de gestion maximum, comme le souligne la mission.

Conformément à ce qu'il a été indiqué lors des différentes réunions tenues par la mission d'audit, je vous rappelle que l'option 2 est conditionnée d'une part, par un certain nombre de pré-requis importants d'ordres réglementaires et d'autre part, par la réalisation d'une étude de faisabilité concernant le processus informatique du recouvrement, en préalable à toute décision de mise en œuvre.

En effet, lors du transfert du recouvrement de ces taxes du réseau de la DGI vers celui de la DGCP en 1990, l'idée de suivre la gestion de ces taxes par les applications du recouvrement sur rôle avait été écartée tant les différences entre l'émission, les règles de gestion et les modalités de restitution aux bénéficiaires étaient différentes. La mise en œuvre de cette option suppose donc une adaptation des textes régissant ces taxes et une modification des règles de gestion, à savoir, principalement les suivantes.

1. L'adoption pour les taxes d'urbanismes des règles de gestion du recouvrement des impôts sur rôles : règles de majoration identiques en cas d'impayé, modifications des taxations par voie de dégrèvements ou d'impositions complémentaires, gestion des admissions en non valeur par les services du Trésor uniquement ; mise en recouvrement à périodicité définie, chaque fin de mois, et date limite de paiement 45 jours plus tard ;

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

2. La fiabilisation des éléments d'identification des débiteurs (personnes physiques ou morales) afin de permettre la mise en œuvre des poursuites sans risque d'erreur ;
3. La nécessité d'utiliser les identifiants existants dans les applications du recouvrement ;
4. Le versement aux collectivités bénéficiaires des sommes liquidées, indépendamment des encaissements effectifs, et le produit du principal, des pénalités et des frais de poursuites acquis à l'Etat ; Il conviendrait d'ajuster le taux de prélèvement pour frais de recouvrement de façon à neutraliser globalement les transferts de charges associés à ces nouvelles règles ;
5. La gestion du recouvrement des acomptes comme des impositions autonomes ; Toute modification du permis de construire impactant le montant de la TLE et des acomptes doit se traduire par un dégrèvement ou une imposition complémentaire émise par le service liquidateur ;
6. La rétention par le service liquidateur des impositions jusqu'à leur date de mise en recouvrement, soit deux mois avant la date limite de paiement de chaque échéance et l'abandon corrélatif de l'exigibilité différée.

Par ailleurs, les informations issues actuellement de l'application de gestion des services liquidateurs WINADS ne sont pas, en l'état, compatibles avec le format normalisé entre les différents types d'impôts. Les services informatiques de la DGCP et de la DGUHC devront s'accorder sur un format de fichier compatible avec les traitements de prise en charges d'impôts sur rôles.

Enfin, en ce qui concerne les modes de transmissions des fichiers d'interface, dans un environnement de type industriel, seules des transmissions filaires de périodicité préfixée comme pour les rôles d'impôt peuvent être envisagées, et ce pour les deux origines, DDE et communes.

Bien entendu, la mise en œuvre de cette option ne peut s'envisager que si tous les services liquidateurs, DDE et communes, ont adopté, de façon obligatoire, l'interface normalisée.

L'étude de faisabilité, qui associera nécessairement les services réglementaires et informatiques de la DGCP et de la DGUHC, devra apporter des réponses pour l'ensemble de ces points.



Dominique LAMIOT



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

24 MARS 2006

République Française

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
Sous-Direction des Finances Locales et de l'Action Économique
Bureau de la Fiscalité locale
2 Place des Saussaies
75800 PARIS

DGCL/FL1/2006/
Affaire suivie par : Alexandre Koutchouk
Chef de bureau
Tél. : 01.40.07.24.01.
Fax : 01.40.07.68.30.

BORDEREAU D'ENVOI

à

Inspection Générale de l'Administration
A l'attention de madame ESCANDE-VILBOIS

DESIGNATION DES PIÈCES	NOMBRE	OBSERVATIONS
Rapport sur la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées	1	Ce rapport n'appelle aucune observation de ma part
		Le sous-directeur des finances locales et de l'action économique Jean-Christophe MORAUD

note à l'attention de

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer

M. BRASSENS, inspecteur général des finances
Mme ESCANDE-VILBOIS, inspectrice de l'administration
M. LENOEL, ingénieur général des ponts et chaussées
M. LINET, ingénieur général des ponts et chaussées



La Défense, le 3 avril 2006

Objet : audit sur « la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées »

secrétariat général

direction générale
de l'urbanisme, de
l'habitat et de la
construction

Nous vous remercions de la communication de votre projet de rapport. Celui-ci appelle de notre part un certain nombre d'observations, limitées toutefois aux seuls points évoqués dans le constat. Les trois options présentées dans le rapport nécessitent, en effet, un examen plus approfondi.

En premier lieu, vous évaluez à 300 ETP les effectifs des agents affectés en DDE, aux missions d'assiette et de liquidation de la TLE et des autres taxes d'urbanisme.

Cette évaluation ne reflète pas la situation actuelle des services. Le particularisme de certaines DDE masque la réalité du plus grand nombre d'entre elles. L'expertise de la mission n'a porté que sur quatre DDE très importantes ayant un grand nombre de permis de construire. Il est normal qu'elles aient affecté des agents en conséquence pour les missions de fiscalité de l'urbanisme. Dans les autres DDE, la mission fiscale est essentiellement gérée en subdivision par des agents affectés aux travaux d'instruction des diverses autorisations d'occuper le sol et au contrôle de l'application de l'ensemble du droit de l'urbanisme. Elle est alors toujours accomplie en tant que mission supplémentaire. Comme le conseil ministériel de l'évaluation l'a constaté dans un rapport de 2003 portant sur « l'évaluation de l'intervention des services du ministère dans le domaine de l'application du droit des sols », cette organisation est celle de 80 % des DDE. Dans ces conditions, l'ordre de grandeur mentionné dans le rapport soulève de notre part des réserves.

Nous avons déjà prévu de mettre en place cette année un dispositif pour évaluer précisément l'activité des DDE dans le domaine de l'application du droit des sols et qui nous permettra de mieux retracer l'activité fiscale au sein de ces services.

Il est également à noter que l'amélioration du recouvrement n'aurait pas pour effet de diminuer la charge de travail en matière de liquidation de la taxe dans les DDE.

Par ailleurs, l'audit ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble de l'activité fiscale des DDE. Or, les moyens sont essentiellement dimensionnés par le fait d'avoir ou non une activité fiscale à exercer en DDE. Si les DDE ne sont déchargées que d'une partie de leur activité dans ce domaine, les économies seront nécessairement mineures compte tenu des moyens de base nécessaires à toute activité de ce type. Aussi, il peut être regretté que la question de la redevance d'archéologie préventive (RAP) due au titre des travaux autorisés en application du code de l'urbanisme n'ait pas été posée en tant que telle.

Tour Pascal A
6, place des Degrés
92055 La Défense
Cedex
téléphone :
01 40 81 61 13
télécopie :
01 40 81 69 66
courriel :
mmod.spsm.sg
@equipement.gouv.fr

Ainsi, nous ne sommes pas opposés au transfert des compétences d'assiette et de liquidation de l'ensemble des taxes dues sur la base des permis de construire. Mais l'objectif de rationalisation ne sera pas atteint s'il est nécessaire de maintenir dans chaque DDE un dispositif propre à assurer l'assiette, la liquidation et le suivi du contentieux de la RAP. Or le récent rapport réalisé sur cette redevance met en avant la nécessité de renforcer les moyens, notamment pour reprendre aux communes défaillantes la mission d'assiette de la RAP, afin d'assurer son plein recouvrement et permettre le financement de l'INRAP dans des conditions satisfaisantes. Cette préconisation nécessiterait une augmentation des moyens qu'il conviendrait d'évaluer. Ainsi, la question de la redevance d'archéologie préventive ne peut être découplée des réflexions sur l'évolution des missions de liquidation des taxes d'urbanisme.

RÉPONSE DE LA MISSION

Le ministère de l'économie et des finances (direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique) a formulé des observations sur une première version du rapport. Un certain nombre ont été prises en compte dans la version définitive. La réponse du Directeur général de la Comptabilité publique en date du 5 avril 2006 n'appelle pas de commentaire de la part de la mission. Dans les délais impartis, la mission n'a pas reçu d'autres commentaires sur la version définitive relevant de cette phase de contradiction.

Pour leur part, par lettre commune du 3 avril 2006, le secrétariat général et la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) du ministère des transports de l'équipement du tourisme et de la mer ont contesté l'évaluation faite par la mission d'audit du nombre des agents des DDE affectés aux tâches d'assiette et de liquidation de la TLE et des autres taxes d'urbanisme. A l'inverse de la situation constatée dans les services des administrations financières qui ont fait procéder à une enquête auprès de leurs services déconcentrés, la DGHUC a estimé ne pas pouvoir de répondre aux sollicitations de la mission de façon précise ; cette dernière a donc, par elle-même, procédé par extrapolation à une évaluation à partir des éléments fournis par les DDE rencontrées ou contactées. Faute d'éléments plus précis fournis par l'administration, la mission estime que le chiffre de 300 ETP retenu n'est pas significativement différent de ce qu'une analyse approfondie aurait permis d'évaluer. En tout état de cause, ce chiffre n'a que peu d'impact sur la proposition qui retient la préférence de la mission : en effet, la diminution d'ETP (15) ne serait justifiée que par l'amélioration de l'interface entre les collectivités locales instructrices des permis de construire et les DDE liquidatrices des taxes.

La réponse des agents du MTETM fait également état du regret que les autres compétences fiscales des DDE n'aient pas été abordées. A cet égard, la mission souligne que l'audit ne portait que sur la gestion de la TLE et des taxes annexes et que lors de la remise de la note de cadrage, ce point n'a pas fait l'objet d'observations ni de demandes particulières. Concernant la redevance d'archéologie préventive dont il est fait état, un rapport spécifique, qui ne saurait ici être remis en cause, avait conclu à la nécessité d'augmenter les moyens en DDE pour cette tâche.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- 1- Fiche de lancement de l'audit
- 2- Lettre de cadrage de la mission
- 3- Liste des personnalités et principaux services consultés
- 4- Les différentes taxes d'urbanisme et la redevance d'archéologie préventive
- 5- Effectifs recensés à l'occasion des déplacements et contacts de la mission
- 6- Comparaison des différentes sources statistiques
- 7- Approche globale sur moyenne période des taux de recouvrement
- 8- Résultats de l'enquête statistique de février 2006 auprès des trésoreries générales
- 9- Impact juridique des options de réforme
- 10- La déclaration d'achèvement au sens du code de l'urbanisme
- 11- Comparaison entre la surface hors œuvre nette (SHON) et la surface calculée pour la taxe sur le foncier bâti
- 12- Impact de la multiplication des redevables au cas de recours à la déclaration fiscale de fin de travaux
- 13- Répartition du produit de la taxe locale d'équipement par catégorie de construction
- 14- Poids des taxes liées à l'urbanisme dans les budgets locaux et comparaison avec les autres taxes locales
- 15- Liste des applications informatiques servant aux échanges de données
- 16- Extrait des travaux relatifs au référentiel commun en matière d'application de droit du sol (CGPC-DGUHC)

LA GESTION DE LA TAXE LOCALE D'ÉQUIPEMENT ET DES TAXES RATTACHÉES

Ministères concernés

Economie, Finances et Industrie,
Transports, équipement, tourisme et mer,
Intérieur

Programme concerné

Aménagement, urbanisme et ingénierie publique

Contexte de l'audit

Le produit de la taxe locale d'équipement (TLE) assise sur les constructions à partir des permis de construire est de 340 M€ et de 530 M€ en tenant compte des taxes rattachées à la même assiette (taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, taxe départementale destinée au financement des

conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, redevance d'archéologie préventive)

Leur gestion mobilise 500 emplois. Elle est lourde :

- ☞ multiplicité des intervenants (collectivités locales, DDE, Trésor public),
- ☞ complexité des barèmes (9 catégories),
- ☞ changements de redevable (transfert du permis) ou d'assiette (modifications ou abandons du permis dans 15% des cas).

Ces difficultés sont aggravées par l'éloignement des échéances de paiement (de 18 à 36 mois après délivrance du permis). Elles se traduisent par un taux de recouvrement médiocre (70% pour la TLE contre 92% pour la TH et la TF), une incertitude sur les perspectives de recettes pour les collectivités et la saisine fréquente des assemblées délibérantes pour des remises de pénalités.

Objectifs de l'audit

L'audit permettra :

- d'élaborer une proposition de changement du fait générateur en substituant à la délivrance du permis de construire une déclaration fiscale de fin de travaux, sans changement d'assiette ;
- de simuler l'application de cette réforme aux procédures de gestion de la taxe locale d'équipement et à celles des autres taxes assises sur la même assiette ;
- de redéfinir les modalités de paiement sans bouleverser les équilibres économiques existants ;
- de réaliser des simulations de l'impact de la réforme en trésorerie pour les collectivités locales ;
- d'expertiser les conséquences sur la liquidation et le recouvrement de ces taxes.

Composition de l'équipe d'audit

Inspection générale des finances
Inspection générale de l'administration
Conseil général des Ponts et Chaussées

ANNEXE 2 : Lettre de cadrage de la mission

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**

**CONSEIL GENERAL DES
PONTS ET CHAUSSEES**

Paris, le 7 février 2006

Note à l'attention de

-  **Monsieur le secrétaire général du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**
-  **Monsieur le directeur général des impôts,**
-  **Monsieur le directeur général de la comptabilité publique**
-  **Monsieur le directeur général de la modernisation de l'Etat - Département des audits de modernisation**
S/C Monsieur le chef de l'inspection générale des finances

-  **Monsieur le secrétaire général du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer**
-  **Monsieur le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction**
S/C Monsieur le vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées

-  **Monsieur le directeur général des collectivités territoriales**
S/C Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration

CADRAGE DE LA MISSION SUR LA TAXE LOCALE D'EQUIPEMENT ET LES TAXES RATTACHEES (PROGRAMME D'AUDIT DE MODERNISATION)

P.J. : fiche diffusée le 17 janvier 2006 sur le site www.performance-publique.gouv.fr

Un programme d'audit de modernisation, proposé à l'initiative du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a été lancé concernant la taxe locale d'équipement et les taxes qui lui sont rattachées. La présente note a pour objet de proposer un cadrage de l'audit engagé.

Présentation de l'audit

Cet audit succède à une mission d'ingénierie menée par l'IGF en février 2004⁴¹ et qui avait identifié les difficultés de gestion de ces taxes et les améliorations envisageables en matière de recouvrement, ayant raisonné à dispositif inchangé concernant le fait générateur et l'assiette de l'impôt.

L'audit demandé en 2006 vise un objectif plus ambitieux de réforme permettant à la fois :

-  d'améliorer le recouvrement de ces taxes (estimé à 70% selon la DGCP pour la part de recouvrement spontané, contre plus de 90% pour la TFB) ;
-  de réduire les effectifs dédiés estimés au total à près de 600 personnes tous services confondus pour un montant de produit recouvré de près de 600 millions d'euros.

⁴¹ Note confidentielle du 10-02-2004, MM. Hervé de Gouyon, François Bersani, Mme Claudine Duchesne, complétée par une note du 1^{er} septembre 2004, succédant à une analyse du 27 mai 2002 de M. François Cailleteau à partir de difficultés constatées dans le département du Gard

Il est demandé à la mission d'étudier notamment si ces objectifs peuvent être atteints par une modification du fait générateur de la taxe qui pourrait être la déclaration fiscale de fin de travaux par substitution à la délivrance du permis de construire. Les conséquences d'une telle réforme sur la liquidation et le recouvrement des taxes concernées seront évaluées, sans exclure la possibilité de simplifications :

- ☐ concernant le mode de paiement des taxes actuellement fractionné au-delà d'un seuil limité à 305 euros,
- ☐ s'agissant des services responsables de liquidation, actuellement les DDE, les communes ou les établissements publics intercommunaux ,
- ☐ effectuant une distinction de modalités de recouvrement entre particuliers et personnes morales,
- ☐ concernant les procédures de recouvrement et d'admission en non-valeur,
- ☐ établissant un lien entre la déclaration fiscale et la déclaration d'achèvement de travaux régie par le code de l'urbanisme
- ☐ concernant si besoin les différentes exonérations ou catégories de taxation, actuellement très complexes et différentes suivant les taxes et notamment les éléments de taxe liés à la situation du bénéficiaire de la construction et qui peuvent être inconnus du constructeur (obtention d'un prêt à taux 0, résidence principale ou secondaire notamment).

La mission prendra comme élément de comparaison la gestion du recouvrement des taxes foncières et le cas échéant évaluera si des convergences sont possibles.

Périmètre de l'audit

Il est proposé de limiter le champ de l'audit aux seules taxes qui sont gérées suivant les mêmes modalités que la taxe locale d'équipement (TLE), soit la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS), la taxe départementale destinée au financement des conseils d'architecture d'urbanisme et d'environnement (TDCAUE), la taxe complémentaire à la TLE en Ile-de-France (TLE-RIF). Il est proposé d'exclure du champ du présent audit la redevance d'archéologie préventive qui soulève des questions spécifiques, par ailleurs traitées lors d'un précédent audit de modernisation. De même, la redevance perçue sur la construction de bureaux en Ile-de-France, comme la participation pour dépassement de coefficient d'occupation du sol (COS) ou le versement pour dépassement de plafond légal de densité (PLD) paraissent relever d'un audit spécifique.

Enjeux et objectifs identifiés

L'objectif recherché est multiple :

- pour l'usager : simplification et meilleure lisibilité de l'impôt ;
- pour l'Etat : réduction des spécificités de la TLE par rapport aux autres recettes fiscales et en conséquence réduction des personnels dédiés (essentiellement dans le réseau du Trésor public et dans les DDE) ;
- pour les collectivités territoriales : simplification de la gestion pour les communes qui effectuent la liquidation des taxes, amélioration éventuelle et meilleure prévisibilité du taux de recouvrement de ces taxes dans une proportion qui reste à déterminer compte tenu des imprécisions actuelles sur le taux de recouvrement.

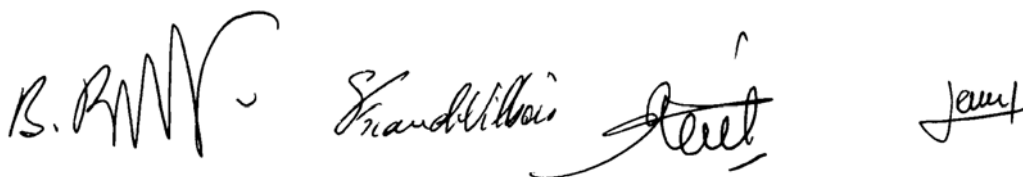
Méthode envisagée

Dans un premier temps, la mission s'efforcera de clarifier le débat, actuellement mal étayé, sur le taux de recouvrement effectif des taxes concernées. Compte tenu du caractère incomplet des données collectées au niveau central, la mission devra procéder à une enquête sur échantillon auprès de plusieurs trésoreries générales, services fiscaux, directions

départementales de l'équipement et services communaux. Des déplacements permettront de valider la méthode d'enquête et d'interpréter les résultats⁴². Parallèlement, la mission examinera la faisabilité, les avantages et inconvénients d'une assiette assise sur la déclaration fiscale de fin de travaux, dont la fiabilité et l'exhaustivité doivent être expertisées.

A partir de ces éléments, une estimation de l'impact réel de la modification du fait générateur et des règles juridiques qui concernent ces taxes sera effectuée concernant d'une part, les éventuelles économies de gestion susceptibles d'en résulter tant pour les services chargés du recouvrement que pour les directions départementales de l'équipement et les services communaux ; d'autre part, les conséquences sur la trésorerie des collectivités locales.

Une simulation plus approfondie telle qu'envisagée dans la lettre de mission du 17 janvier (voir fiche jointe), supposerait des délais excédant ceux actuellement prévus pour la mission.



M. Bertrand Brassens,
*inspecteur général des
finances*

Mme Sylvie Escande-Vilbois,
*inspectrice de
l'administration*

M. Marcel Linet,
*ingénieur général
des ponts et chaussées*

M. François Lenoël
*ingénieur général
des ponts et chaussées*

⁴² Une visite a déjà été effectuée auprès des services de l'Etat dans les Hauts-de-Seine, deux déplacements sont déjà programmés en Saône-et-Loire et dans l'Essonne.

ANNEXE 3 : Liste des personnalités et principaux services consultés

Association des maires de France :

M. Pierre DUCOUT, député-maire de Cestas (groupe de travail urbanisme), M. Denis MERVILLE député-maire de Sainneville (président de la commission environnement et développement durable), M. Philippe LAURENT, maire de Sceaux (président de la commission finances) et leurs collaborateurs

Association des départements de France :

M. Michel ROUZEAU, directeur général et ses collaborateurs

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Direction générale de la comptabilité publique

4^e sous-direction,

- bureau 4A
- bureau 4B

Direction générale des impôts

- mission simplifications
- service de l'application
- Direction de la législation fiscale, sous-direction C, bureau de la fiscalité directe locale
- Service à compétence national COPERNIC, bureau COPERNIC 4

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

- Service de l'aménagement et de l'urbanisme,
- Sous-direction droit de l'urbanisme, bureau de la fiscalité de l'urbanisme

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,

Direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau de la fiscalité locale

Rencontres et contacts en département

Bouches-du-Rhône

Ville de Marseille

Direction départementale de l'équipement

Isère

Ville de Grenoble

Saône-et-Loire

Ville de Macon

Ville d'Autun

Trésorerie générale

Direction départementale des services fiscaux

Direction départementale de l'équipement

Nord

Direction départementale de l'équipement

Essonne

Ville des Ulis

Ville de Vigneux-sur-Seine

Ville de Breuillet

Trésorerie générale

Direction départementale des services fiscaux

Direction départementale de l'équipement

Hauts-de-Seine

Trésorerie générale et poste comptable de Suresnes

Direction départementale des services fiscaux

Direction départementale de l'équipement

ANNEXE 4 : Les différentes taxes d'urbanisme et la redevance d'archéologie préventive

Les principes d'application de ces différentes taxes d'urbanisme ont été fixés par des lois successives puis précisées par des décrets. Les modalités d'application sont codifiées dans le code de l'urbanisme et le code général des impôts

Leur mise en place doit être précédée d'une décision de l'autorité bénéficiaire de la taxe d'urbanisme tant sur l'instauration de la taxe que sur le taux et sur les exonérations prévues (encadrés par la loi).

Les différentes taxes d'urbanisme sont construites sur le modèle de la taxe locale d'équipement, la première à avoir été instaurée en 1967. Mais des différences résumées ci après existent tant sur la nature des projets taxés que sur les cas d'exonération.

La redevance d'archéologie préventive (RAP) codifiée dans le code du patrimoine et le code général des impôts est partiellement assise sur les autorisations d'urbanisme (pour les permis de construire de plus de 1000 m² de surface hors œuvre nette (SHON)). Elle est due dès cette autorisation, que les travaux soient réalisés ou non et elle est due dans le mois qui suit sa liquidation, au contraire des taxes d'urbanisme.

Le redevable de ces taxes et de la RAP est (sauf pour la redevance bureau Ile de France) le bénéficiaire du permis de construire et non le propriétaire du terrain au moment de la perception de la taxe.

Ces taxes sont actuellement liquidées par la DDE ou les communes qui ont reçu délégation préfectorale et recouvrées par la trésorerie générale, sauf la redevance bureaux Ile de France recouvrée par les services fiscaux

La TLE et les autres taxes rattachées

La taxe locale d'équipement

Instaurée, à titre provisoire en 1967, à titre définitif en 1972, sur les communes de plus de 10000 habitants (mais les communes plus petites peuvent la mettre en place), cette taxe a pour but de contribuer aux équipements publics nécessaires pour accompagner l'urbanisation. Elle porte sur les permis de construire et déclarations de travaux contribuant à créer de la SHON.

La base imposable est constituée d'une valeur forfaitaire attribuée au projet de construction par application d'un barème national qui prend en compte, selon 9 catégories de constructions, la surface de plancher autorisée. Ces différentes catégories de taxation distinguent notamment les locaux d'habitation des différents locaux d'activités économiques. Pour le logement à usage d'habitation principal, il est procédé à un classement plus favorable lorsque la construction est financée à l'aide d'un prêt aidé par l'Etat. Des exonérations sont mises en place notamment :

- pour les services publics, les constructions dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou en programme d'aménagement d'ensemble (PAE), les aménagements prescrits par un PPRN ou un PPRT
- si la commune le décide pour les organismes HLM.

Le taux décidé par le conseil municipal est de 1 à 5 % du coût forfaitaire de la construction. Il peut être différent pour chaque catégorie de construction.

La taxe est perçue en deux tranches 18 mois et 36 mois après l'autorisation ou la déclaration de travaux, sauf si le redevable décide de l'abandon de son projet.

La taxe départementale pour le financement des CAUE (TDCAUE)

Instaurée par la loi sur l'architecture de 1977, cette taxe peut être instaurée par le département pour contribuer au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

L'assiette est identique à celle de la TLE, avec des différences cependant :

- les installations et travaux divers peuvent également être taxés, si le département le décide, comme pour la taxe sur les espaces naturels sensibles, proportionnellement à la surface du terrain (et non à la SHON) ;
- le département ne peut pas exonérer les organismes HLM ;
- le taux décidé par le conseil général ne peut pas être supérieur à 0,3 %. Il est unique pour l'ensemble des catégories de construction ;
- la taxe est perçue 18 mois après l'autorisation.

La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS)

Instaurée en 1977 sous le nom de taxe départementale sur les espaces verts puis transformée en 1985 en taxe des espaces naturels sensibles, elle peut être instaurée par les départements.

Le nombre de cas d'exonération prévu est beaucoup plus fourni que pour la TDCAUE et même pour la TLE, soit de droit, soit suivant décision du conseil général (usages agricoles, monuments historiques, HLM, locaux artisanaux ou industriels dans les communes de moins de 2000 habitants)

Le taux est décidé par le conseil général et peut varier suivant les catégories sans dépasser 2%.

La taxe est perçue comme la TLE 18 et 36 mois après l'autorisation.

La taxe complémentaire à la TLE Ile de France

Une taxe complémentaire à la TLE est perçue au taux de 1% au profit de la région Ile de France sur des communes définies par arrêté interministériel.

Les exonérations sont identiques à la TLE.

La taxe complémentaire Savoie

Instaurée à l'occasion des Jeux Olympiques d'Albertville sur certaines communes de Savoie, avec des taux variables suivant les communes, elle a le même mode de fonctionnement que la TCLE Ile de France et est perçue au profit du département de la Savoie

Les autres taxes et redevances d'urbanisme

Le versement pour dépassement de plafond légal de densité (PLD)

Abrogé par la loi SRU de décembre 2000, il subsiste pour les communes qui l'avaient instauré avant le 31 décembre 1999.

Seules 2 600 communes ont instauré cette taxe, dont le rendement reste important (pour 85 communes concernées en 2003, 38 millions d'euros pour 235 permis de construire taxés).

Cette taxe éventuelle est perçue si la densité de construction (rapport de la SHON à la surface de terrain) est supérieure à 1,5 sur la ville de Paris et 1 dans toutes les autres communes.

Son calcul suppose l'appréciation par les services fiscaux qui sont donc consultés de la valeur du terrain. La SHON des bâtiments existants avant le 31 décembre 1975 est déduite de la surface taxable.

Le versement pour dépassement de COS

Cette taxe était exigible pour les constructions qui dépassaient le coefficient d'occupation des sols fixé par le document d'urbanisme (COS). Elle a été abrogée par la loi SRU de décembre 2000.

La redevance pour création de locaux de bureaux ou de locaux de recherche en Région Ile de France

Instaurée sur les communes du cœur de la Région Ile de France, elle a un mode de fonctionnement particulier. Calculée par la DDE, elle est recouvrée par les services fiscaux, 2 ans après le permis de construire auprès du propriétaire du terrain au moment de la taxation. La surface taxée (« surface utile ») est plus réduite que la SHON et a un mode de calcul très différent.

Le taux de la taxe varie selon trois zones différentes. Les taux en vigueur sont les suivants : 244 €, 152 € et 61 € par mètre carré de surface de plancher construite.

La redevance d'archéologie préventive

Instaurée par le code du patrimoine en 2001 au bénéfice de l'INRAP (institut national de recherche pour l'archéologie préventive) elle a été réorganisée par les deux lois sur l'archéologie préventive du 1^{er} novembre 2003 puis du 9 août 2004.

Son mode de fonctionnement a fait l'objet d'un audit de modernisation (rapport IGF-IGCulture-CGPC) du 12 décembre 2005.

Elle comporte aujourd'hui deux parties :

- l'une liquidée par les DRAC sur les opérations autorisées après étude d'impact qui ne sont pas soumises à autorisation au titre du code de l'urbanisme (infrastructures, carrières, etc.), non abordée ci après ;

- l'autre (RAP construction) liquidée par les DDE ou les communes qui ont reçu une délégation préfectorale spécifique, qui porte sur certaines constructions autorisées ou déclarées au titre du code de l'urbanisme.

La RAP construction porte sur des opérations importantes (SHON supérieure à 1000m²)

Le taux est de 0,3% (mêmes modes de calcul que la TLE avec une SHON, une catégorie et un prix forfaitaire par catégorie). Les constructions publiques sont cependant taxées contrairement à la TLE.

Elle est exigible immédiatement auprès des titulaires de permis de construire.

Pour mémoire, les autres obligations contributives des constructeurs : Les participations d'urbanisme

Contrairement aux taxes d'urbanisme et à la RAP dont le mode de fonctionnement est indiqué ci avant, elles doivent être prescrites par l'autorisation de construire.

Chacun des bénéficiaires de ces participations et notamment la commune, procède ensuite à la liquidation. Leur recouvrement est assuré par les comptables locaux.

A ce titre existent :

- la participation pour raccordement à l'égout ;
- la participation pour non réalisation d'aires de stationnement ;
- la participation pour réalisation d'équipements publics exceptionnels ;
- la participation pour voirie et réseaux ;
- les cessions gratuites de terrains pour aménagement de voirie publique ;
- la participation des riverains pour la création de voies nouvelles en Alsace et en Moselle ;
- la participation en programme d'aménagement d'ensemble.

ANNEXE 5 : Effectifs (en équivalents temps plein (ETP) recensés à l'occasion des déplacements et contacts de la mission

Département/ ville	Trésor public	DDE	Communes liquidatrices	nb de permis et autorisations au titre de la TLE taxés
Bouches-du-Rhône (13)	4,8	9,3		2 895
Marseille (13)			1,5	
Isère (38)	4			6 687
Grenoble			0,8	624
Nord (59)	4,7	8,3		4 450
Saône-et-Loire (71)	1,46			2 176
Autun			0,02	
Essonne (91)	2,75	3,6		3 077
Les Ulis	1			
Vigneux-sur-Seine			0,06	
Breuillet				
Hauts-de-Seine (92)	1,7	4		1 896
Moyenne				
total national	204,47			223 918
estimation globale		359,8		
par calcul sur la base des informations DDE 59, 91, 92 et ville de Grenoble qui ont paru homogènes				
total y compris soutien et fonctions transverses	300,1	359,8		

Sources : DGCP, DGUHC (enquête 2003 évaluation de l'ADS sur 91 DDE avant répondu), contacts pris par la mission auprès des services locaux

ANNEXE 6 : Comparaison des différentes sources statistiques

L'application Win ADS utilisée en DDE pour la liquidation des taxes et l'application RTU mise en œuvre dans les postes comptables centralisateurs sont des logiciels nationaux mais les bases de données correspondantes sont locales, sans connexion avec des bases de données nationales et parfois départementales. Les données connues sont issues d'une part, d'enquêtes menées annuellement par la DGUHC auprès des DDE, qui obtiennent parfois avec difficulté les renseignements des communes, d'autre part de remontées statistiques du logiciel comptable RTU. En outre, la comptabilisation des recettes dans les comptes des collectivités locales constitue une autre source d'information. L'ensemble de ces sources aboutit à des résultats peu éloignés et donc globalement cohérents.. En revanche, la mission a préféré ne pas se référer aux montants recensés par l'enquête « SIRAM » menée par la DGCP avant le présent audit et manifestement surévalués et qui ne s'expliquent pas par la prise en compte d'autres participations d'urbanisme.

Montants comparés des différentes sources statistiques pour les taxes d'urbanisme

2004 en euros	Produit liquidé (DDE- DGUHC)	Titres pris en charge (DGCP- SIRAM)	Produit recouvré (DGUHC)	Produit encaissé (RTU-DGCP)	Produit recouvré (DGCP- SIRAM)	Produit inscrits dans les comptes locaux (DGCP- infocentre)
TLE seule	395 142 787		362 560 787	386 947 496		362 373 654
TLE Complément Ile-de-France	14 799 805		13 300 370	12 595 186		13 291 892
TDCAUE	41 944 878		46 512 032	46 906 858		46 499 418
TDENS	148 486 936		151 006 573	151 031 195		150 946 147
TD Savoie	3 069 389		3 057 702	2 088 816		3 057 702
total	603 443 795	802 065 798	576 437 464	599 569 551	619 894 645	576 168 813
Versement plafond légal densité	31 170 736		32 926 713	37 693 809		32 832 003
Redevance bureaux Ile-de- France	60 455 815		75 373 812			

Source : DGUHC, DGCP

Par ailleurs, la mission a relevé des incertitudes relatives au nombre des permis de construire taxés correspondant et s'agissant de l'intégration des données transmises par les communes.

ANNEXE 7 : Approche globale sur moyenne période des taux de recouvrement

TLE			
années	produits liquidés	produits recouvrés	recouvrés/ liquidés
1994	332 746 722 €	214 261 383 €	64,4%
1995	313 069 075 €	230 944 237 €	73,8%
1996	310 165 232 €	215 059 971 €	69,3%
1997	242 544 844 €	225 420 007 €	92,9%
1998	322 789 862 €	218 181 248 €	67,6%
1999	297 496 889 €	217 197 281 €	73,0%
2000	324 785 227 €	257 339 751 €	79,2%
2001	351 979 901 €	299 536 518 €	85,1%
2002	345 056 428 €	312 569 741 €	90,6%
2003	359 054 526 €	344 187 113 €	95,9%
2004	395 142 787 €	362 560 787 €	91,8%
total	3 594 831 493 €	2 897 258 037 €	80,6%

TLE en appliquant un décalage de deux ans (paiement de la première fraction à 18 mois)

années	produits liquidés	produits recouvrés	recouvrés/ liquidés n-2
1993	368 270 849 €		
1994	332 746 722 €		
1995	313 069 075 €	230 944 237 €	62,7%
1996	310 165 232 €	215 059 971 €	64,6%
1997	242 544 844 €	225 420 007 €	72,0%
1998	322 789 862 €	218 181 248 €	70,3%
1999	297 496 889 €	217 197 281 €	89,5%
2000	324 785 227 €	257 339 751 €	79,7%
2001	351 979 901 €	299 536 518 €	100,7%
2002	345 056 428 €	312 569 741 €	96,2%
2003		344 187 113 €	97,8%
2004		362 560 787 €	105,1%
total	3 208 905 029 €	2 682 996 654 €	83,6%

TLE, en appliquant un décalage de trois ans (paiement de la deuxième fraction à 36 mois)

années	produits liquidés	produits recouvrés	recouvrés/ liquidés n-3
1993	368 270 849 €		
1994	332 746 722 €		
1995	313 069 075 €		
1996	310 165 232 €	215 059 971 €	58,4%
1997	242 544 844 €	225 420 007 €	67,7%
1998	322 789 862 €	218 181 248 €	69,7%
1999	297 496 889 €	217 197 281 €	70,0%
2000	324 785 227 €	257 339 751 €	106,1%
2001	351 979 901 €	299 536 518 €	92,8%
2002		312 569 741 €	105,1%
2003		344 187 113 €	106,0%
2004		362 560 787 €	103,0%
total	2 863 848 601 €	2 452 052 417 €	85,6%

TDCAUE

années	produits liquidés	produits recouverts	recouverts/liquidés
1994	33 963 185 €	27 472 305 €	80,9%
1995	34 853 486 €	26 395 129 €	75,7%
1996	33 280 065 €	28 126 086 €	84,5%
1997	27 256 785 €	26 256 727 €	96,3%
1998	37 747 476 €	27 041 867 €	71,6%
1999	31 745 987 €	28 253 405 €	89,0%
2000	34 801 442 €	37 575 616 €	108,0%
2001	36 751 128 €	40 828 648 €	111,1%
2002	33 732 453 €	43 203 981 €	128,1%
2003	38 131 148 €	45 081 661 €	118,2%
2004	41 944 878 €	46 512 032 €	110,9%
total	384 208 033 €	376 747 457 €	98,1%

TDCAUE, en appliquant un décalage de deux ans (paiement en une seule fraction 18 mois après la délivrance du permis de construire)

années	produits liquidés	produits recouverts	recouverts/liquidés n-2
1994	33 963 185 €		
1995	34 853 486 €		
1996	33 280 065 €	28 126 086 €	82,8%
1997	27 256 785 €	26 256 727 €	75,3%
1998	37 747 476 €	27 041 867 €	81,3%
1999	31 745 987 €	28 253 405 €	103,7%
2000	34 801 442 €	37 575 616 €	99,5%
2001	36 751 128 €	40 828 648 €	128,6%
2002	33 732 453 €	43 203 981 €	124,1%
2003		45 081 661 €	122,7%
2004		46 512 032 €	137,9%
total	304 132 007 €	322 880 023 €	106,2%

TDENS

années	produits liquidés	produits recouverts	recouverts/liquidés
1994	107 878 783 €	63 473 723 €	58,8%
1995	108 187 774 €	71 086 513 €	65,7%
1996	103 771 076 €	73 005 607 €	70,4%
1997	83 627 911 €	73 425 688 €	87,8%
1998	114 151 091 €	82 584 854 €	72,3%
1999	105 871 115 €	85 118 450 €	80,4%
2000	122 617 459 €	100 530 744 €	82,0%
2001	138 557 491 €	119 476 514 €	86,2%
2002	121 204 713 €	130 639 951 €	107,8%
2003	131 297 670 €	144 046 148 €	109,7%
2004	148 486 936 €	151 006 573 €	101,7%
total	1 285 652 019 €	1 094 394 765 €	85,1%

TDENS en appliquant un décalage de deux ans (paiement de la première fraction à 18 mois)

années	produits liquidés	produits recouvrés	recouvrés/ liquidés n-2
1994	107 878 783 €		0,0%
1995	108 187 774 €		0,0%
1996	103 771 076 €	73 005 607 €	67,7%
1997	83 627 911 €	73 425 688 €	67,9%
1998	114 151 091 €	82 584 854 €	79,6%
1999	105 871 115 €	85 118 450 €	101,8%
2000	122 617 459 €	100 530 744 €	88,1%
2001	138 557 491 €	119 476 514 €	112,9%
2002	121 204 713 €	130 639 951 €	106,5%
2003		144 046 148 €	104,0%
2004		151 006 573 €	124,6%
total	1 005 867 413 €	959 834 529 €	95,4%

TDENS, en appliquant un décalage de trois ans (paiement de la deuxième fraction à 36 mois)

années	produits liquidés	produits recouvrés	recouvrés/ liquidés n-3
1994	107 878 783 €		0,0%
1995	108 187 774 €		0,0%
1996	103 771 076 €		0,0%
1997	83 627 911 €	73 425 688 €	68,1%
1998	114 151 091 €	82 584 854 €	76,3%
1999	105 871 115 €	85 118 450 €	82,0%
2000	122 617 459 €	100 530 744 €	120,2%
2001	138 557 491 €	119 476 514 €	104,7%
2002		130 639 951 €	123,4%
2003		144 046 148 €	117,5%
2004		151 006 573 €	109,0%
total	884 662 700 €	886 828 922 €	100,2%

ANNEXE 8 : Résultats de l'enquête statistique de février 2006 auprès des trésoreries générales

(source : DGCP)

Statistiques portant sur la 1ère échéance ou échéance unique

Le recensement porte sur	6955	titres de la 1ère échéance de taxes d'urbanisme soit :	15 345 715,47 €	
Le nombre de titres émis par les services des DDE est de	5 994	titres, soit	87,08%	
Le nombre de titres émis par les services des Collectivités locales est de	889	titres, soit	12,92%	sur 6 883 titres
Le nombre de titres émis à l'encontre de personnes physiques est de	5 613	titres, soit	81,04%	
Le nombre de titres émis à l'encontre de personnes morales est de	1 313	titres, soit	18,96%	sur 6 926 titres
Le délai moyen d'émission depuis le fait générateur (permis de construire) est de		108	jours	
Le délai moyen de prise en charge par la trésorerie est de	38	jours		
Le délai moyen entre l'envoi du titre (prise en charge) et la date limite de paiement est de		255	jours	
Le nombre de titres réglés à l'échéance est de	3 876	soit	55,73%	du nombre de titres pris en charge
Le montant des titres réglés à l'échéance est de	8 360 997 €	soit	54,48%	du montant des titres pris en charge
Le nombre de titres réglés dans les 30 jours suivant l'échéance est de	1288	soit	18,52%	des titres
Le montant des titres réglés dans les 30 jours suivant l'échéance est de	3 421 711 €	soit	22,30%	des montants
Le montant des titres restant à recouvrer au 31 décembre 2005 s'élève à	2 269 754 €			
Le taux de recouvrement au 31 décembre 2005 s'établit à			85,62%	
Les dégrèvements ont porté sur	496 842 €	soit	2 056	dégrèvements
Le montant des majorations liquidées est de	220 789 €			
Le montant des pénalités liquidées est de	217 070 €			
700 échéances ont été payées après la date limite et ont donné lieu à l'émission de			1 932	lettres de rappel.
Sur 1 236 327 titres non recouverts à ce jour :				
☞ 136 titres sont en attente de dégrèvements		pour	293 951,00 €	
☞ 0 titres ont fait l'objet de recherche d'adresse infructueuse		pour	0,00 €	
☞ 118 titres font l'objet d'un délai en cours		pour	472 354,99 €	
☞ 101 titres ont fait l'objet d'un ATD positif		pour	336 840,00 €	
☞ 65 titres ont fait l'objet d'un ATD négatif		pour	68 200,00 €	
☞ 36 titres feront probablement l'objet d'une admission en non-valeur		pour	64 455,00 €	
☞ 70 titres seront apurés en tant que petits reliquats		pour	121 353,00 €	

Statistiques portant sur la 2ème échéance

Le recensement porte sur	6254	titres de la 2ème échéance de taxes d'urbanisme soit :	15 292 434,70 €	
Le nombre de titres émis par les services des DDE est de	5 345	titres, soit	85,90%	
Le nombre de titres émis par les services des Collectivités locales est de	877	titres, soit	14,10%	sur 6 222 titres
Le nombre de titres émis à l'encontre de personnes physiques est de	5 042	titres, soit	80,63%	
Le nombre de titres émis à l'encontre de personnes morales est de	1 211	titres, soit	19,37%	sur 6 253 titres
Le délai moyen d'émission depuis le fait générateur (permis de construire) est de		117	jours	
Le délai moyen de prise en charge par la trésorerie est de	36	jours		
Le délai moyen entre l'envoi du titre (prise en charge) et la date limite de paiement est de		584	jours	
Le nombre de titres réglés à l'échéance est de	3 557	soit	56,88%	du nombre de titres pris en charge
Le montant des titres réglés à l'échéance est de	10 507 402 €	soit	68,71%	du montant des titres pris en charge
Le nombre de titres réglés dans les 30 jours suivant l'échéance est de	1047	soit	16,74%	des titres
Le montant des titres réglés dans les 30 jours suivant l'échéance est de	1 650 688 €	soit	10,79%	des montants
Le montant des titres restant à recouvrer au 31 décembre 2005 s'élève à	1 731 031 €			
Le taux de recouvrement au 31 décembre 2005 s'établit à			88,93%	
Les dégrèvements ont porté sur	242 112 €	soit	1 892	dégrèvements
Le montant des majorations liquidées est de	165 288 €			
Le montant des pénalités liquidées est de	172 520 €			
1356 échéances ont été payées après la date limite et ont donné lieu à l'émission de			1 661	lettres de rappel.
Sur 1 204 320 titres non recouverts à ce jour :				
☞ 74 titres sont en attente de dégrèvements		pour	599 432,12 €	
☞ 0 titres ont fait l'objet de recherche d'adresse infructueuse		pour	0,00 €	
☞ 120 titres font l'objet d'un délai en cours		pour	206 275,27 €	
☞ 79 titres ont fait l'objet d'un ATD positif		pour	157 602,07 €	
☞ 87 titres ont fait l'objet d'un ATD négatif		pour	193 824,36 €	
☞ 30 titres feront probablement l'objet d'une admission en non-valeur		pour	46 769,55 €	
☞ 27 titres seront apurés en tant que petits reliquats		pour	55 166,89 €	

ANNEXE 9 : Fiche d'impact juridique des options de réforme

Réforme	Texte	Objet
	Code de l'urbanisme	
Option 2 simplification assiette	L142-2	Cas d'exonérations TDENS
Option 2 amélioration de l'identification	A 421-1-1 (en application des articles L421-2 et R421-1-1)	Présentation de la demande de permis
Option 1 déclaration fiscale	R421-4 ; R421-29	Fait générateur
Option 1 déclaration fiscale Ou Option 3, transfert de la liquidation	A 424-1, 2, 4	Liquidation des taxes par le DDE
Option 2 développement de l'interface DDE-communes	A 424-5	Conditions de délégation aux communes de la liquidation
	Livre des procédures fiscales	
Option 1 ou 2 (modification des procédures de recouvrement)	L251A ; R251 A-1 et s	Remise gracieuse des pénalités par les assemblées délibérantes
Option 1 ou 2 (modification des procédures de recouvrement)	L274A	Prescription de l'action en recouvrement
Option 1 ou 2 (modification des procédures de recouvrement)	L54B et s	Procédure contradictoire
Option 1 déclaration fiscale	L255A	liquidation
Option 1 ou 2 (modification des procédures de recouvrement)	Décret n°98-1239 du 29-12-98	Admission en non-valeur
	Code général des impôts	
Option 2 simplification assiette	1585C et D ; annexe II 317 bis et s	Exonérations, catégories
Option 1 déclaration fiscale	1723 quater et s, 1836, 1929	Redevable
Option 1 déclaration fiscale	Annexe IV article 198 octies	

ANNEXE 10 : Déclaration d'achèvement de travaux (DAT) au sens du code de l'urbanisme

Examinant les différents actes susceptibles de constituer des faits générateurs pour l'initialisation de la TLE et des taxes annexes, la mission a analysé l'hypothèse d'utiliser la déclaration d'achèvement de travaux produite au titre du code de l'urbanisme.

En effet l'article R.460-1 du code de l'urbanisme dispose que : » dans un délai de trente jours à dater de l'achèvement des travaux, une déclaration est établie... », celle-ci permet à l'administration de délivrer, après recollement ou non, un certificat de conformité au permis de construire. Cette DAT est sans incidence sur l'application des règles gouvernant le paiement, voire l'exonération de la taxe foncière.

Le certificat est parfois exigé par les banques pour débloquer les prêts, certains notaires exigent également ce document en cas de vente de l'immeuble, mais le constat a pu être fait que beaucoup de constructeurs se dispensent de produire cette déclaration estimant le plus souvent que le chantier n'est pas terminé et se laissant ainsi la possibilité de demander un permis modificatif en cas de changement mineur, alors que dans le cas contraire toute modification conduirait à instruire un nouveau permis de construire plus long à obtenir. Cette déclaration, compte tenu de son caractère aléatoire n'est sans doute pas présentement un fait générateur à retenir.

La question pourrait se poser pour l'avenir puisque l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme vise à rendre effective le dépôt d'une DAT, celle-ci donnant de véritables garanties aux bénéficiaires du permis de construire ; elle permettrait en effet de clore les délais de recours contentieux devant les tribunaux administratifs au terme d'un délai à préciser par décret en Conseil d'Etat.

Néanmoins, la mission pense que le fait d'attacher à cette déclaration la notion de fait générateur pour la TLE inciterait, à n'en pas douter, les constructeurs à différer le plus longtemps possible son dépôt, rendant ainsi inefficace la réforme envisagée et retardant par là même, voire annulant purement et simplement, la perception de la taxe pour les collectivités territoriales.

ANNEXE 11 : Fiche de comparaison entre la surface hors œuvre nette (SHON) et la surface calculée pour la taxe sur le foncier bâti (TFB)

Fait générateur : déclaration fiscale d'achèvement de travaux

Assiette : même surface que celle servant au calcul de la TFB

Dans le cadre de l'option 1) du rapport (le fait générateur de la TLE devenant le dépôt de la déclaration fiscale de fin de travaux – DFFT-), plusieurs variantes sont envisageables concernant l'assiette de la taxe :

- soit le maintien de l'assiette actuelle, ainsi que retenu dans le rapport
- soit le maintien de l'assiette actuelle, sauf s'agissant des surfaces à prendre en compte, celles figurant dans la DFFT pour calculer la TFB étant retenues ;
- soit prendre intégralement l'assiette de la TFB et donc transformer la TLE en une majoration de TFB.

Les avantages et inconvénients de ces deux dernières hypothèses, écartées par la mission, sont résumés dans la présente note.

1) Cas du maintien de l'assiette actuelle de TLE, mais avec prise en compte de la surface retenue pour la TFB

a) Les avantages :

- Les documents relatifs à la déclaration fiscale d'achèvement des travaux (formulaires H1, H2, etc.) ne comportent que des éléments de surface liés à l'imposition au FB (critère d'habitabilité) et non d'emprise (surface SHON). Demander au contribuable de calculer puis porter sur un même document des surfaces évaluées différemment ne sera pas très lisible pour lui. D'où l'idée d'harmoniser les surfaces.

- La SHON est globale pour les locaux groupés. Le recours à la DFFT pour asseoir la TLE suppose de repartir au préalable les parties communes par lots et d'en indiquer la répartition aux futurs propriétaires.

b) Les inconvénients :

- Il n'y a pas de relation simple, pour une construction donnée, entre une surface TFB et une surface SHON. Il faudrait donc re-paramétrer les éléments de calcul de la TLE pour retrouver des montants individuels et globaux de taxe comparables. En outre, il y aura toujours des distorsions entre redevables par rapport au système actuel.

- La surface TFB est parfois contestable et n'est pas cohérente avec les objectifs de la TLE. La conforter n'est pas souhaitable.

- Il existe plusieurs définitions de la surface, avec des pondérations différentes selon les usages dans les déclarations H1 et H2 et encore plus C pour les locaux commerciaux. De ce fait, il n'y a pas réellement de surface TFB claire et incontestable, homogène avec la surface SHON.

- Pour les locaux d'entreprise, la valeur de la TFB ne se fondant pas sur les surfaces, il faudrait garder dans ces cas une surface SHON pour le calcul de la TLE. Il y aurait donc une TLE assise sur une surface fiscale pour les logements et une TLE assise sur la surface shon pour les entreprises : cela serait complexe et peu lisible.

- Le permis de construire ne contient pas obligatoirement des éléments de surface interne et ceux-ci peuvent varier lors de la construction. De ce fait, le service instructeur du permis (maire, DDE) ne possède pas les éléments permettant de calculer très en amont, à titre d'information, le montant de la TLE qui sera dû.

- Dans ce système, le traitement fiscal des parties communes (ou annexes) ne sera pas simple : soit ces surfaces devront être reventilées entre lots, soit elles seront sorties de la surface imposable, ce qui aboutira à une baisse du rendement de la taxe, toutes choses égales par ailleurs.

2) Cas d'une transformation de la TLE en supplément de TFB

a) Avantages supplémentaires :

- Simplicité du calcul et lien direct avec la TFB en matière de gestion des impôts locaux.

b) Inconvénients supplémentaires

- Suppose de pouvoir raisonner facilement en variation de TFB en cas d'agrandissement, pour calculer la TLE.

- La TLE sera sur tous les plans considérée comme une taxe foncière déguisée, c'est à dire un impôt sur le capital, et non plus une taxe à la construction.

- En particulier, certaines des spécificités voulues par le législateur en terme de personnalisation du montant de la taxe ne seront plus possible.

NB : une réduction du nombre de méthodes utilisées pour calculer les surfaces utilisées dans les domaines du logement, de l'urbanisme et de la fiscalité (au moins onze !) serait source de simplification, surtout au regard des enjeux budgétaires concrets limités qui en résultent, même si chaque définition a une charge symbolique précise et parfois forte.

ANNEXE 12 : Impact de la multiplication des redevables au cas de recours à la déclaration fiscale de fin de travaux

au total en 2003 : 223 918 permis taxés
(source : DGUHC)

1- pour les permis approche par le nombre de logements commencés

parmi les		223 918	permis taxés en 2003			
total des logements commencés en 2003		T1	T2	T3	T4	total
individuels purs		38 867	38 112	38 110	42 368	157 457
individuels groupés		8 804	9 072	8 405	9 042	35 323
collectifs		26 585	28 779	27 987	28 188	111 539
ensemble		74 256	75 963	74 502	79 598	304 319

source : www.equipement.gouv.fr, série trimestrielle nationale

alors on aurait une multiplication des redevables égale
à 304 319 / 223 918

soit 1,3591 pour l'ensemble ou 80 401 Redevables potentiels nouveaux

nb de PC correspondant soit à des constructions groupées, soit à des constructions non logements : 66 461

l'inconnue est le nombre de PC taxés concernant des logements collectifs

2- approche par catégorie de constructions du nombre de PC concernant des logements collectifs

catégories	descriptif résumé	nb de PC	nb de PC individuels	nb de PC groupés
1	hangars, léger	15 807	15 807	
2	agricole	1 747	1 747	
3	commercial, industriel, artisanal	10 957	10 957	
4	foyers, PAP, collectifs	14 634		14 634
5	ancienne catégorie	1 938		
5 1-1	individuel<80 m	92 185	92 185	
5 1-2	individuel>80 m	131 578	131 578	
5 2-1	collectif<80m	3 669		3 669
5 2-2	collectif>80m	2 180		2 180
6	hôtels	402	402	
7	>170m	34 076	34 076	
8	habitation secondaire	10 857	10 857	
9	autres	8 329	8 329	
total		328 359	305 938	20 483

Pb : le nb de PC est supérieur au nombre de PC taxés (inclut peut-être ceux qui sont exonérés de TLE)
on ne peut donc qu'en déduire soit une proportion entre PC individuels et PC groupés,
soit retenir le chiffre de 20 483 PC groupés

alors on aurait une multiplication des redevables égale

à $(35\,323 + 111\,539) / 20483$

Soit 146 861
redevables potentiels
nouveaux

soit 7,1699 pour les logements collectifs

ANNEXE 13 : Répartition du produit de la taxe locale d'équipement par catégorie de construction

catégorie	descriptif résumé	montant liquidé 2003	% de chaque catégorie
1	hangars, léger	544 016 €	0,2%
2	agricole	1 277 885 €	0,4%
3	commercial, industriel, artisanal	46 349 823 €	13,2%
4	foyers, PAP, collectifs	14 950 464 €	4,3%
5	ancienne catégorie	1 409 992 €	0,4%
5.1.1	individuel<80 m	58 466 235 €	16,6%
5.1.2	individuel>80 m	70 304 719 €	20,0%
5.2.1	collectif<80m	25 799 088 €	7,3%
5.2.2	collectif>80m	3 763 256 €	1,1%
6	hôtels	2423539	0,7%
7	>170m	29415207	8,4%
8	habitation secondaire	28691654	8,2%
9	autres	68268022	19,4%
total		351 663 900 €	100,0%

Source : DGUHC, taxes d'urbanisme, statistiques 2003

Au total, les logements individuels représentent au moins 53% du montant de la taxe locale d'équipement liquidée et les logements collectifs environ 12,7%. Les constructions à usage professionnel représentent 33,8% du total.

ANNEXE 14 : Poids des taxes liées à l'urbanisme dans les budgets locaux et comparaison avec les autres taxes locales

TLE comparée aux autres taxes

en millions€, 2004	communes et gpts	départements	régions	TOTAL
TH	8 630	3 880	0	12,51
TFB	10 660	4 650	1 160	16,47
TBNB	870	40	10	0,92
TP (dont FDPTP)	14 770	6 860	1 990	23,62
TEOM	3 910			3,91
verst transports	4 810			4,81
fiscalité indirecte				0
publicité foncière et droit d'enregistrement		4 250		4,25
vignette auto		130		0,13
taxe sur l'électricité	900	450		1,35
additionnelle aux droits de mutation	1 770	80	0	1,85
cartes grises			1 430	1,43
permis de conduire	10	10	20	40
autres taxes	560	10	30	590
taxes liées à l'urbanisme	380	110	140	630
total	47 270	20 490	4 780	72 540

% taxes urbanisme /fiscalité totale 2003	0,87%	0,78%	2,97%	0,98%
% taxes urbanisme /fiscalité totale 2004	0,8%	0,53%	2,92%	0,86%

source : DGCL, collectivités locales en chiffres 2006

Cas particuliers

région Ile-de-France : total des recettes fiscales en 2004 : 638,8 millions d'euros par comparaison avec taxe complémentaire + taxe pour la création de bureaux = 71,8 millions € en 2003, les deux taxes d'urbanisme représentent donc 11,2% des recettes fiscales

total des dépenses d'équipement brut de la région Ile de France = 479,7 millions € en 2004

(source : les finances des régions 2004, DGCL)

département de la Savoie : total des recettes au BP 2005 = 394,28 millions d'euros par comparaison avec un montant perçu en 2003 de taxe spéciale d'équipement de 2,9millions en 2003, soit environ 0,73% des recettes totales.

ANNEXE 15 : Liste d'applications informatiques servant aux échanges de données et susceptibles de servir à la gestion des taxes d'urbanisme

- RTU : recouvrement des taxes d'urbanisme, logiciel national d'application locale utilisé dans le réseau du Trésor public
- Win ADS : logiciel national d'application locale pour l'application du droit des sols utilisé en DDE pour l'instruction des permis de construire et servant à la liquidation des taxes
- SITADEL : système d'informations statistiques sur les constructions, tirées des permis et déclarations de travaux et exploitées par les directions régionales de l'équipement (voir en accès libre : www.statistiques.equipement.gouv.fr)
- LASCOT : système d'échange d'informations sur les constructions entre les directions régionales de l'équipement et les directions départementales des services fiscaux
- COPERNIC : base de données permettant la mise en commun des identifiants fiscaux des contribuables
- MAGIC 2 : système d'échanges d'informations entre les services fiscaux et le réseau du trésor public
- REC-RAR : application de recouvrement des impôts locaux (deviendra RSP dans l'univers COPERNIC)
- BRAV : format de fichiers utilisés pour le recouvrement des impôts

Les échanges automatisés de données existants en Application du droit du sol (ADS)

- Récupération des données ADS des communes instructrices pour la gestion des taxes en DDE (interface Commune => WinADS/Taxes)
- Transfert des données de liquidation pour le recouvrement en TG des taxes TLE et assimilées (interface WinADS/Taxes à RTU)
- Remontées statistiques sur la construction neuve (interface « systèmes amonts ADS » => Sitadel)

