

Conditions de mise en oeuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la Direction générale des Finances publiques

MARS 2020

Anne **PAUGAM**
Céline **FRACKOWIAK**

François **NOISETTE**
Didier **BUREAU**



**MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE**

**MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES
TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

**MINISTÈRE DE L'ACTION ET
DES COMPTES PUBLICS**

Inspection générale
des finances

N° 2019-M-064-03

Conseil général
de l'environnement et du
développement durable
N° 013062-01

RAPPORT CONFIDENTIEL

**CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DU TRANSFERT DE LA
LIQUIDATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT
À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

Établi par

CÉLINE FRACKOWIAK
Inspectrice des finances

Sous la supervision de
ANNE PAUGAM
Inspectrice générale des finances

FRANÇOIS NOISETTE
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

DIDIER BUREAU
Ingénieur hors classe
des travaux publics de l'État

- MARS 2020 -

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

SYNTHÈSE

Par lettre du 9 octobre 2019, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale des finances (IGF) ont été missionnés pour déterminer les conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement (TAM) des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP), décidé par le Premier ministre par circulaire du 12 juin 2019. En principe recouvrée 12 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme (et 24 mois après pour la deuxième échéance, au-dessus de 1 500€), cette taxe génère un produit annuel d'1,7 Md€ dont 1,1Md€ pour les communes, 540 M€ pour les départements et 51 M€ pour la région Ile-de-France.

Les travaux de la mission montrent que **son processus actuel de collecte est complexe, peu dématérialisé, et générateur de perte d'efficacité. Sa liquidation** qui mobilise 630 ETP dans les DDT(M) repose sur un outil informatique vieillissant, peu évolutif (ADS 2007) et qui requiert une saisie manuelle des informations nécessaires au calcul. La mise en qualité des données, chronophage, est source de délais. L'insuffisance des outils de pilotage ne favorise pas une gestion active du stock, constitué de plus de 97 000 dossiers au titre des années 2016 à 2018, et n'a pu être corrigée malgré les recommandations récurrentes du CGEDD depuis 2014. Des retards significatifs –quoique variables selon les DDT(M)- ont été relevés dans les dossiers en instance à la fin 2019 par la mission.

Le recouvrement, assuré par 13 pôles spécialisés de la DGFIP qui mobilisent 136,6 ETP, s'appuie sur Chorus. Le taux de recouvrement est satisfaisant, le reversement étant effectué sur une base hebdomadaire au réel aux collectivités territoriales. Toutefois, il reste alourdi par des tâches à faible valeur ajoutée principalement imputables aux conditions d'exigibilité de la taxe (modifications ou abandons de projet, changements d'adresse entre l'autorisation d'urbanisme et la mise en recouvrement) : les annulations ou réductions de titres représentent ainsi 230 à 240 M€ par an, et les plis non distribuables près de 20 % des titres.

Le processus manque de lisibilité pour le redevable dont l'information est aléatoire et lacunaire, l'interaction avec l'administration faiblement dématérialisée, des délais difficiles à comprendre (notamment quand ils engendrent l'émission rapprochée des deux titres de 1^{ère} et 2^{ème} échéance) et une multiplicité d'interlocuteurs fiscaux.

Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement **ne peut donc se résumer à un simple transfert en l'état**, mais doit aboutir à un processus plus efficient, plus simple et plus moderne au profit du redevable.

Il doit inclure les taxes liées à la TAM et liquidées par les DDT(M) : redevance pour archéologie préventive (**RAP (part logement)**) (135 M€ en 2018), taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (**TCBCE**) (81 M€) perçue en Ile-de-France et dont la gestion manuelle doit être modernisée. En revanche l'utilisation très marginale et la complexité du versement pour sous-densité (VSD) justifient son abrogation. La part culture de la RAP (14 M€), moins intégrée à la TAM et davantage aux procédures d'archéologie préventive mises en œuvre par les directions régionales des affaires culturelles, resterait liquidée par ces dernières, avec un effort de fiabilisation de la base taxable.

Rapport

Les travaux de la mission la conduisent à écarter certains scénarios. Ainsi, un transfert fondé sur l'outil ADS 2007 ne constitue pas un schéma crédible et pérenne : outre qu'il ne couvre pas la TC BCE, cet outil exige une lourde saisie manuelle et souffre d'un nombre d'anomalies de calculs anormalement élevé. Or, l'ancienneté du socle technologique et l'imbrication des modules « taxation » et « instruction » génèrent des coûts élevés de maintenance corrective et évolutive et rigidifient sa capacité d'évolution de sorte qu'il n'existe pas de perspective sérieuse d'amélioration à coût contenu.

Même avec le projet Démat'ADS (dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme basée sur une plateforme d'échange en cours d'élaboration dite Plat'au), un transfert fondé sur ADS 2007 générerait des surcoûts immédiats (4 M€ *a minima*) et ne produirait que des gains d'efficacité modestes, nettement inférieurs aux alternatives, et à horizon plus éloigné.

Un transfert s'insérant dans le seul cadre du projet Démat'ADS ne générerait pour sa part de gains d'efficacité que sous réserve de s'appuyer sur un nouvel outil de liquidation performant se substituant à ADS 2007 et de rendre obligatoire l'utilisation de la plateforme Plat'au par les communes. Il supposerait une synchronisation du transfert avec le projet Démat'ADS, au risque de déstabiliser sa mise en œuvre ou de le différer compte tenu des développements et de la montée en puissance à prévoir. Les gains d'efficacité, même avec des hypothèses favorables, demeureraient inférieurs aux alternatives et leur matérialisation étroitement dépendante du déploiement et des caractéristiques de l'environnement Plat'au.

Dans ce contexte, **l'auto-liquidation dans le cadre de l'espace Gérer mes biens immobiliers (GMBI) de la DGFIP constitue le scénario de transfert à privilégier**, susceptible d'être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022. À la différence d'une collecte sur rôle, peu adaptée à la TAM, ce scénario repose sur une télé-déclaration avec paiement soit concomitant, soit dans le cadre du processus existant, tout en s'inscrivant dans le cadre de la modernisation des processus fonciers de la DGFIP et son action de surveillance/relance des redevables. Pour le redevable, l'adossement au portail GMBI présente l'avantage de concentrer en un même endroit bien identifiable le traitement fiscal de son patrimoine immobilier.

La mission relève que l'efficacité de cette surveillance/relance gagnerait à un effort de **fiabilisation** des informations collectées auprès des collectivités locales via **Sitadel**. En outre, dans l'attente d'une généralisation de la plateforme d'échange **Plat'au** (souhaitable à terme, dans un horizon de temps distinct du transfert, car riche de potentialités pour le processus de collecte), **un enrichissement de Sitadel, a minima par l'ajout du taux applicable rattaché à l'autorisation d'urbanisme**, simplifierait fortement le traitement des taux zonés, une faculté utilisée par 2 833 communes, en nombre croissant.

L'auto-liquidation peut être mise en œuvre selon **trois options techniques** distinctes qui reposent sur **la télé-déclaration** du redevable sur l'espace GMBI mais se différencient par les modalités de paiement et de reversement aux collectivités, tout en préservant cependant le principe du reversement hebdomadaire au réel à ces dernières. **Si les trois présentent un niveau de risque maîtrisé et peuvent s'appuyer, en amont, sur les centres des impôts fonciers (CDIF), l'option 1** qui repose sur un paiement dématérialisé du redevable sous gestion fiscale des services des impôts des entreprises (SIE), **nécessite des changements applicatifs et organisationnels lourds. L'option 2**, qui s'appuie sur les pôles TAM existant, **permet un paiement dématérialisé en restant sous gestion applicative Chorus mais au prix de certaines adaptations applicatives** en vue notamment d'assurer la sécurisation des flux de recettes. **L'option 3** qui s'appuie sur le circuit de paiement actuel géré par les pôles TAM, avec émission de titres papier sous Chorus, **présente le degré de robustesse immédiat le plus élevé dans le cadre du transfert**, les défauts ponctuels l'affectant (relation administration-usager partiellement dématérialisée seulement), pouvant être corrigés par des améliorations à intervenir dans un second temps.

Rapport

Les trois options génèrent des gains d'efficacité significatifs : avec un recours à la dématérialisation de 80%, les gains annuels récurrents seraient de l'ordre de 18 M€ par an (et - 388 ETP) pour un coût initial de 3,2 M€ dans l'option 1 et 2,2 M€ dans l'option 2. Le gain annuel serait de 16 M€ (et - 349 ETP) dans l'option 3 pour un coût initial de 2 M€. Les gains annuels restent élevés même avec une dématérialisation de 60% (de l'ordre de 11 à 12,5 M€).

Fixer la **date d'exigibilité** de la TAM à l'**achèvement des travaux accroîtrait ces gains** de 2,5 M€ à 3,6 M€ selon les options. La **déclaration à l'achèvement** limiterait les annulations/réductions de titres, incidents de paiement et tâches de gestion à faible valeur ajoutée, tout en faisant jouer à plein les synergies avec la surveillance/relance menée par la DGFIP pour les taxes foncières.

Elle **réduirait les démarches du redevable**, dans la logique du « dites-le nous une fois », puisque ce dernier effectuerait sa déclaration de TAM en même temps que celle liée à la taxe foncière, et dans le même environnement (GMBI). Ce changement de date lui garantirait aussi un calendrier de paiement prévisible et fiable (que le paiement soit en une ou deux échéances). Loin de détériorer le rythme des **rentrées de recettes** des collectivités territoriales, il pourrait au contraire **l'améliorer** : l'échantillon étudié par la mission montre que 94% des recouvrements de première échéance interviennent après la date d'achèvement, en moyenne 202 jours plus tard.

Au total, l'analyse des options conduit la mission, sans nécessairement exclure l'option 2, à **privilégier un schéma en deux temps : l'option 3**, qui repose sur des systèmes d'information robustes, sécurise le reversement des recettes aux collectivités locales et s'appuie sur l'expérience des pôles TAM de la DGFIP, constitue le scénario de transfert à privilégier et **une première étape vers** la mise en œuvre d'un dispositif cible permettant la dématérialisation complète de la relation administration-redevable, soit par déploiement dans des conditions optimales de l'option 2 soit par développement d'améliorations de l'option 3 en tant que telle (dématérialisation de l'offre de paiement...). **Accompagné d'un changement de date d'exigibilité**, ce scénario offre les meilleures garanties de réussite au transfert et de réponses aux attentes tant de l'administration, que du redevable et des collectivités territoriales.

Ces solutions ne préjugent pas d'éventuelles évolutions ultérieures de la taxe qui seraient envisagées **en lien avec la lutte contre l'artificialisation**. Alors que des réflexions sur ce sujet sont en cours mais inachevées, la mission a procédé à un recensement des propositions existantes touchant la TAM qui, bien que formulées dans des rapports successifs, n'ont à ce jour pas fait l'objet d'une évaluation de leurs impacts ou de leur capacité à satisfaire l'objectif de lutte contre l'artificialisation. En accord avec ses commanditaires, la mission a élaboré une grille d'évaluation de ces propositions susceptible de constituer la base d'une première évaluation à conduire et veillé à ce que le scénario de transfert n'obère pas d'éventuelles évolutions ultérieures. Ces travaux, qui constituent de premières réflexions liminaires identifiant des préalables à mener si cette réflexion devait être prolongée dans le cadre d'autres travaux, sont retracés dans une note qui leur est spécifiquement dédiée.

Le lancement rapide des opérations préparatoires d'ordre informatique, normatif ou opérationnel **doit permettre un transfert** à la DGFIP de la liquidation des dossiers liés à une autorisation d'urbanisme délivrée à compter du **1^{er} janvier 2022**. Les développements informatiques, modifications législatives et réglementaires -que la mission a recensées-, et la préparation des changements liés à la gestion des ressources humaines supposent **un délai de mise en œuvre qui ne peut être inférieur à 18 mois**, et ne devrait pas excéder 2 ans au regard de la mobilisation exigée des agents des deux ministères. Cette **mobilisation** doit permettre un apurement du stock de dossiers en instance préalable au transfert, une sensibilisation des redevables et bénéficiaires aux nouvelles modalités de collecte et une préparation coordonnée par les services des ressources humaines des deux ministères des effets du transfert, en fonction de l'option technique retenue, les options n'ayant pas les mêmes conséquences en termes d'effectif, d'organisation et de compétences métiers.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA COLLECTE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT REPOSE SUR DES CIRCUITS COMPLEXES, INSUFFISAMMENT DÉMATÉRIALISÉS, QUI CONDUISENT À UNE PERTE D'EFFICACITÉ GLOBALE, LE TRANSFERT DE SA LIQUIDATION NE POUVANT SE RÉSUMER À UN SIMPLE TRANSFERT DE MISSION ENTRE ADMINISTRATIONS	4
1.1. Assurée par les DDT(M), la liquidation de la taxe d'aménagement souffre d'un faible degré de dématérialisation, qui génère un coût élevé de mise en qualité des dossiers, et d'un pilotage insuffisant.....	4
1.1.1. <i>La liquidation de la taxe d'aménagement, qui mobilise près de 630 ETP, est assurée selon des pratiques hétérogènes par les DDT(M).....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>Le processus de liquidation, peu coordonné et insuffisamment dématérialisé, génère des coûts de mise en qualité des dossiers élevés</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>La faiblesse des outils de pilotage fait obstacle à une gestion active du stock.....</i>	<i>7</i>
1.2. Le circuit de recouvrement assure le reversement aux collectivités territoriales d'un produit annuel d'1,8 Mds€ mais est alourdi par la persistance de tâches à faible valeur ajoutée.....	9
1.2.1. <i>Le recouvrement de la taxe d'aménagement, assuré par 13 pôles spécialisés de la DGFIP, mobilise en 2019 136,6 ETP affectés en cohérence avec leur niveau d'activité.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Le taux de recouvrement apparaît satisfaisant</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Les annulations ou réductions de titres, qui représentent 240 M€ en 2018, et la gestion des plis non distribuables, principalement imputables aux conditions d'exigibilité de la taxe d'aménagement, alourdissent le processus.....</i>	<i>10</i>
1.3. Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP doit constituer une opportunité de rationalisation et de simplification de la chaîne de taxation au bénéfice du redevable	11
2. CE TRANSFERT DOIT S'ACCOMPAGNER DE CELUI DES AUTRES TAXES LIQUIDÉES PAR LES DDT(M), À L'EXCEPTION DU VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ DONT L'IMPACT TRÈS MARGINAL ET LA COMPLEXITÉ JUSTIFIENT L'ABROGATION..	12
2.1. Le transfert à la DGFIP de la liquidation de la redevance pour archéologie préventive (part logement) et de la TCBCCE, également assurée par les DDT(M) génèrerait des gains d'efficience.....	12
2.1.1. <i>La forte intégration de la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive à celle de la taxe d'aménagement justifie son transfert à la DGFIP, au contraire de la part culture.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Le maintien de la liquidation de la TCBCCE par la DRIEA, qui repose sur un circuit distinct de la taxe d'aménagement et non dématérialisé, génèrerait une perte d'efficience, ce qui plaide pour un transfert rationalisé à la DGFIP.....</i>	<i>13</i>

2.2.	Le versement pour sous densité, peu approprié par les communes et complexe, présente un impact négligeable et doit être abrogé	14
3.	UN TRANSFERT FONDÉ SUR ADS 2007 N'EST PAS UN SCHEMA CRÉDIBLE	15
3.1.	L'architecture d'ADS 2007 induit des conséquences lourdes sur son exploitation qui a atteint un seuil critique de performance et d'usage	15
3.1.1.	<i>ADS 2007 ne permet qu'une prise en charge incomplète de la fiscalité de l'aménagement et une dématérialisation partielle de la liquidation.....</i>	<i>15</i>
3.1.2.	<i>Les choix de conception alourdissent la liquidation, l'accumulation de tâches manuelles pénalisant la performance du processus alors que le nombre d'anomalies des calculs de liquidation est anormalement élevé..</i>	<i>16</i>
3.2.	Un transfert de liquidation à la DGFIP reposant sur ADS 2007 ou sur le seul environnement Plat'au ne constitue pas un schéma d'atterrissage crédible.....	17
3.2.1.	<i>Un transfert reposant sur ADS 2007 générerait des surcoûts immédiats, ne produisant des gains d'efficacité modestes qu'à horizon éloigné.....</i>	<i>17</i>
3.2.2.	<i>Un transfert avec un nouvel outil de liquidation se substituant à ADS 2007 présente de très fortes contraintes de coordination avec le projet Démat'ADS qui conditionnent la possibilité de gains d'efficacité.....</i>	<i>18</i>
4.	L'AUTO LIQUIDATION DANS LE CADRE DE L'ESPACE GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS (GMBI) DE LA DGFIP CONSTITUE LE SCENARIO DE TRANSFERT À PRIVILÉGIÉ, SUSCEPTIBLE D'ÊTRE MIS EN ŒUVRE DÈS LE 1^{ER} JANVIER 2022	18
4.1.	L'auto-liquidation dans le cadre du projet GMBI et du dispositif de surveillance/relance associé permet un transfert pérenne et efficace	18
4.1.1.	<i>Alors qu'une collecte sur rôle apparaît inadaptée aux caractéristiques de la taxe d'aménagement, l'auto-liquidation peut s'inscrire dans le cadre du projet GMBI</i>	<i>18</i>
4.1.2.	<i>L'efficacité du dispositif de surveillance/relance associé à GMBI exige une sécurisation du flux Sitadel existant.....</i>	<i>20</i>
4.1.3.	<i>Les taux zonés votés par les communes constituent un élément de complexité justifiant l'enrichissement de la base Sitadel, dans l'attente de la montée en puissance de Plat'au.....</i>	<i>21</i>
4.1.4.	<i>L'auto-liquidation peut être mise en œuvre selon trois options techniques distinctes, toutes trois sources de gains d'efficacité significatifs.....</i>	<i>22</i>
4.2.	Modifier la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement pour la fixer à l'achèvement des travaux accroîtrait significativement l'efficacité du dispositif sans détériorer le reversement des recettes aux collectivités territoriales	25
4.2.1.	<i>Fixer la date d'exigibilité à l'achèvement des travaux limiterait les annulations/réductions de titres ou incidents de paiement ainsi que les tâches de gestion à faible valeur ajoutée</i>	<i>25</i>
4.2.2.	<i>Synchroniser la date de la déclaration de taxe d'aménagement avec les autres obligations fiscales déclaratives à l'achèvement accroîtrait significativement l'efficacité du dispositif.....</i>	<i>26</i>
4.2.3.	<i>Synchroniser la date de la déclaration de taxe d'aménagement avec les autres obligations fiscales déclaratives à l'achèvement serait source de simplification pour le redevable</i>	<i>27</i>
4.2.4.	<i>Au regard de l'échantillon analysé, synchroniser l'exigibilité de la taxe d'aménagement avec la date d'achèvement des travaux ne détériorerait pas les finances locales, voire serait susceptible d'améliorer le délai de disponibilité des recettes au profit des collectivités territoriales</i>	<i>28</i>

4.2.5. <i>Au regard de la cartographie des risques à maîtriser en vue du transfert et des gains d'efficience identifiés, les options techniques 2 et 3, le cas échéant mises en œuvre successivement, offrent les meilleures garanties de réussite au transfert.....</i>	28
4.3. L'auto-liquidation dans le cadre du portail GMBI ne préjuge pas d'éventuelles évolutions ultérieures liées à la lutte contre l'artificialisation.....	30
5. LE LANCEMENT RAPIDE DES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES AU TRANSFERT, QU'ELLES SOIENT D'ORDRE INFORMATIQUE, NORMATIF OU OPÉRATIONNEL, DOIT PERMETTRE UN TRANSFERT DÈS LE 1^{ER} JANVIER 2022.....	30
5.1. La sécurisation du transfert suppose un délai de mise en œuvre qui ne peut être inférieur à 18 mois et des modifications normatives avec une entrée en vigueur différée.....	30
5.2. La conduite des opérations préalables nécessaires au transfert doit mobiliser les services tant de la DGFIP que du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires.....	31
5.2.1. <i>L'apurement du stock des dossiers fiscaux en instance est un préalable indispensable au transfert.....</i>	31
5.2.1. <i>Un dispositif de sensibilisation des redevables et bénéficiaires aux nouvelles modalités de collecte des taxes concernées doit accompagner la transition.....</i>	32
5.2.2. <i>Le transfert exigera une forte coordination des services chargés des ressources humaines des deux ministères.....</i>	32
CONCLUSION.....	34
PROPOSITIONS.....	36

PRÉPARATOIRES
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 9 octobre 2019, la ministre de la transition écologique et solidaire, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et le ministre de l'action et des comptes publics ont saisi la vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et la cheffe du service de l'inspection générale des finances (IGF) d'une mission chargée de déterminer les conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques (DGFIP), décision prise par circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

La mission a cherché à :

- ◆ établir un diagnostic du processus de collecte actuel de la taxe d'aménagement (Encadré 1), à ce jour partagé entre les directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) pour la liquidation et les treize pôles spécialisés dans le recouvrement de la fiscalité de l'aménagement de la DGFIP, dans le but d'identifier les zones d'inefficience du processus, leurs causes et, partant, les marges de progression ;
- ◆ définir le périmètre matériel du transfert dès lors que si la liquidation de la taxe d'aménagement constitue le cœur de métier des services instructeurs de la fiscalité des DDT(M), ils procèdent également à la liquidation de la redevance pour archéologie préventive (RAP) (part logement), du versement pour sous-densité et de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE), sur lesquelles la circulaire du 12 juin 2019 ne se prononçait pas ;
- ◆ identifier les scénarii de transfert envisageables en s'attachant, d'une part, à évaluer leurs coûts et gains prévisibles, et, d'autre part, à établir une cartographie des risques liés à leur mise en œuvre respective ;
- ◆ préciser les opérations à conduire préalablement au transfert lui-même afin d'assurer sa sécurisation du point de vue des redevables, des collectivités territoriales bénéficiaires de la taxe d'aménagement et des agents susceptibles d'être concernés.

Encadré 1 : La collecte de la taxe d'aménagement, un processus partagé

Créée par la loi de finance rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010, la taxe d'aménagement s'est substituée à cinq autres taxes, dont la taxe locale d'équipement. Prévue à l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme, elle est composée de trois parts (communale ou intercommunale, départementale et régionale pour l'Île-de-France) (cf. Annexe IV, point 1.2). Elle s'analyse comme une taxe à caractère fiscal ayant pour objectif le financement d'actions ou opérations relatives, notamment, au développement et renouvellement urbains et à la protection d'espaces naturels.

La collecte de la taxe d'aménagement suit les étapes suivantes :

- ◆ le fait générateur de la taxe est constitué par la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, du procès-verbal constatant la ou les infractions, la demande d'autorisation étant instruite par les communes ou, pour leur compte, par des centres instructeurs ou les DDT(M) ;
- ◆ à la réception des dossiers, les agents des DDT(M) instruisent les dossiers, calculent le montant de la taxe et la liquident ;
- ◆ une fois le calcul de la taxe exigible effectué, un courrier est envoyé au redevable l'informant du montant de taxe mis en liquidation ;

Rapport

- ◆ les services de la DGFIP sont chargés du recouvrement de la taxe. Ils effectuent chaque semaine des virements aux collectivités correspondants aux montants perçus :
 - lorsque le montant de la taxe est inférieur ou égal à 1 500€, le recouvrement donne lieu à émission d'un titre de perception unique ;
 - lorsque le montant excède 1 500 €, deux titres de perception sont émis, le premier 12 mois après la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme, et le second, 24 mois après cette même date.

Source : Mission.

Pour satisfaire ces objectifs, la mission a procédé à des **entretiens avec l'ensemble des acteurs du processus de collecte de la taxe d'aménagement** et des autres taxes concernées par un transfert de leur liquidation à la DGFIP. Dans ce cadre, elle a notamment entendu la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) d'Île-de-France, dix DDT(M) et cinq des treize pôles de la DGFIP spécialisés dans le recouvrement de la taxe d'aménagement (pôles TAM) (cf. Annexe I). La mission s'est également attachée à rencontrer les associations représentant les collectivités territoriales, bénéficiaires de la taxe d'aménagement (Association des maires de France, France urbaine, Association des communautés de France) et entendu, à la demande du secrétariat général du Gouvernement, les organisations syndicales du ministère de la cohésion des territoires le 3 février 2020.

La mission a souhaité compléter ces travaux par **deux questionnaires administrés, pour le premier, à l'ensemble des DDT(M) et, pour le second, aux pôles TAM** dans le but de déterminer l'organisation mise en œuvre par les services pour s'acquitter de leurs missions et les effectifs mobilisés à cet effet, de mesurer les flux de dossiers ou de titres à traiter annuellement par les agents des services concernés ainsi que l'état du stock, d'identifier les principales faiblesses des processus de traitement, leurs causes ainsi que les marges de progression et de simplification existantes. Dans les deux cas, **100 % du réseau sollicité s'est prêté à l'exercice**, quoique, selon les questions posées, toutes les réponses n'étaient pas exploitables ou présentaient un degré de précision inégal.

Enfin, compte tenu de la forte hétérogénéité des appréciations recueillies sur cet outil au cours de ses travaux, et dans la mesure où cela était susceptible d'exercer une influence sur les scénarii de transfert à élaborer, la mission a procédé à une **évaluation contradictoire du système d'information ADS 2007**, à ce jour utilisé dans le cadre de la liquidation de la taxe d'aménagement, avec le concours des services informatiques des ministères de la cohésion des territoires et de l'action et des comptes publics. **L'objectif** de cette évaluation, qui ne saurait être regardée par elle-même comme un audit technique de système d'information, **était de procéder à une appréciation générale de premier niveau du degré de performance d'ADS 2007 et de déterminer si ce système d'information pouvait être considéré comme un outil pérenne et performant de liquidation** de la taxe d'aménagement. Elle a été réalisée sur la base des documents techniques transmis à la mission par la cheffe du service numérique (SNUM) rattaché au secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires et de l'échange contradictoire qui s'est tenu le 10 janvier 2020 entre la mission et :

- pour le SNUM, la cheffe du département Produits numériques métiers 2 (PNM2) et l'adjointe au chef du département PNM ;
- pour le service informatique de la DGFIP, le sous-directeur des études et du développement, le chef du bureau SI1D (applications foncières et du contrôle fiscal) notamment.

Rapport

La commande demandait aussi que la mission explore les modifications du régime actuel de la taxe d'aménagement pour prendre en compte la lutte contre l'étalement urbain. La mission a constaté l'absence d'évaluation des propositions formulées dans des rapports successifs, portant sur leurs capacités à contribuer à l'objectif de lutte contre l'artificialisation et sur leurs impacts sociaux et économiques, mais aussi les conséquences sur les finances des collectivités locales et les coûts de gestion de la taxe. En accord avec ses commanditaires, la mission a donc posé les termes d'une évaluation des propositions existantes. Pour ce faire, elle a procédé à un recensement de celles-ci, regroupées en 26 formulations, et élaboré une grille d'évaluation adaptée. En fonction des informations disponibles dans le délai imparti, et à titre d'illustration, elle a esquissé une évaluation des ordres de grandeur de certaines de ces propositions. Ces travaux, qui constituent de premières réflexions identifiant des préalables à mener si cette réflexion devait être prolongée dans le cadre d'autres travaux, sont retracés dans une note qui leur est spécifiquement dédiée.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

1. La collecte de la taxe d'aménagement repose sur des circuits complexes, insuffisamment dématérialisés, qui conduisent à une perte d'efficacité globale, le transfert de sa liquidation ne pouvant se résumer à un simple transfert de mission entre administrations

1.1. Assurée par les DDT(M), la liquidation de la taxe d'aménagement souffre d'un faible degré de dématérialisation, qui génère un coût élevé de mise en qualité des dossiers, et d'un pilotage insuffisant

1.1.1. La liquidation de la taxe d'aménagement, qui mobilise près de 630 ETP, est assurée selon des pratiques hétérogènes par les DDT(M)

La liquidation de la taxe d'aménagement est, en application de l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme, assurée par les services de la fiscalité de l'aménagement des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) et, pour l'Île de France, de la DRIEA, selon une organisation hétérogène :

- ◆ certaines DDT(M) privilégient une organisation centralisée, avec une cellule dédiée au traitement de la fiscalité de l'aménagement en leur siège, généralement placée au sein d'une unité d'application du droit des sols ;
- ◆ d'autres ont opté pour une organisation semi-centralisée, selon laquelle l'instruction des dossiers de taxation et le calcul du montant de taxe exigible sont réalisés dans des unités territoriales et la liquidation, le contrôle et le pilotage assurés au siège de la DDT(M), par le pôle chargé de la fiscalité de l'urbanisme.

Les effectifs affectés au traitement de la fiscalité de l'aménagement dans les DDT(M) ont connu une progression de 11,5 % entre 2016 et 2020 : selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage (DHUP), les équivalents temps plein (ETP) concernés sont passés de 564,3 ETP en 2016 à 629,1 ETP en 2020, dans l'objectif d'apurer les stocks et de rattraper les retards dans le traitement des dossiers (Tableau 1). Les agents affectés à la fiscalité de l'aménagement appartiennent majoritairement aux catégories B et C, qui représentent respectivement 70 % et 18 % des agents.

Tableau 1 : Évolution des effectifs affectés à la fiscalité de l'aménagement entre 2016 et 2020 (en ETP)

Année	Total	AA+	B	C	Vacataires
2020	629,1	41,6	438,7	111,6	37,2
2019	590,9	40,7	435,1	115,1	0
2018	600,2	40,5	438,4	121,3	0
2017	577,3	46,2	415,6	115,5	0
2016	564,3	45,1	406,3	112,9	0

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Rapport

Les effectifs des services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement demeurent toutefois insuffisamment fiabilisés : ils diffèrent selon les sources, parfois ponctuellement ou plus notablement pour l'année 2018, ce qui ne contribue que difficilement à offrir une vision fidèle de la réalité des moyens humains mobilisés. Ainsi, en 2018, sur la base du même outil, le système d'agrégation en ligne du suivi d'activité (Salsa), les effectifs des services déconcentrés étaient de 636 ETPT, dont 586 ETPT de catégories B et C, selon la DHUP, après retraitements dont la teneur n'a pu être précisée à la mission, et de 606,2 ETPT selon la direction des ressources humaines (Tableau 2). L'outil Salsa, qui repose sur une saisie déclarative des agents de leur temps de travail, révèle, en outre, une répartition des effectifs différente de celle correspondant à la notification (Tableau 1) puisque, selon Salsa, en 2018, les 586 ETPT de catégorie B et C se répartissaient en 36 % de catégorie B et 64 % de catégorie C.

Tableau 2 : Évolution des effectifs consacrés à la fiscalité des DDT(M) (2016-2020)

Effectifs des « services instructeurs de fiscalité »	2016	2017	2018	2019	2020
ETP (DHUP)	564,3	577,3	600,2	590,9	629,1
ETPT (DRH)	601,0	609,6	606,2	N.D.	N.D.
ETPT (DHUP)	595,7	610,0	636,0	N.D.	N.D.

Source : pour les ETP notifiés, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP); pour les ETPT, Salsa, Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction des ressources humaines (courriels en date des 20 décembre 2019 et 17 janvier 2020) et DHUP (courriel en date du 14 janvier 2020).

Si, au regard des informations fournies par la direction des ressources humaines, **la majorité des services compte moins de 10 agents, la répartition des moyens est contrastée** :

- ♦ **les effectifs affectés à la liquidation de la taxe d'aménagement varient d'une DDT(M) à l'autre**, allant en 2018 de 0,6 ETPT pour la DDT(M) 48 à 20,9 pour la DDT(M) 33 ;
- ♦ **cette variation n'est pas nécessairement corrélée au niveau d'activité du service**, eu égard à la comparaison entre les effectifs déclarés en 2018 et le flux des dossiers reçus déclarés au titre de la même année par les DDT(M) : à titre illustratif, alors que les DDT(M) 15 et 46 disposaient respectivement de 1,4 et 2,3 ETPT en 2018, pour 1 885 et 2 227 dossiers reçus par agent, les DDT(M) 31 et 44, respectivement dotées de 15,8 et 14,3 ETPT, recevaient 900 et 1 262 dossiers par agent (cf. Annexe IV, point 2.1.1.2).

1.1.2. Le processus de liquidation, peu coordonné et insuffisamment dématérialisé, génère des coûts de mise en qualité des dossiers élevés

S'il repose principalement sur le système d'information ADS 2007, le processus de liquidation de la taxe d'aménagement n'est que partiellement automatisé et dématérialisé. La phase amont du processus, qui consiste en la collecte des informations nécessaires à la taxation, ne fait l'objet d'aucune dématérialisation d'ensemble et exige un travail de saisie par les agents des DDT(M), qu'il s'agisse des paramètres locaux de taxation déterminés par les délibérations des assemblées territoriales ou des dossiers de taxation transmis aux services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement. **La récupération de ces informations et leur fiabilisation demeurent un enjeu majeur pour la sécurisation de la liquidation de la taxe d'aménagement.**

Le collationnement des délibérations et de leur actualisation demeure ainsi :

- ♦ **hétérogène** d'une DDT(M) à une autre, n'étant ni automatisé, ni dématérialisé, sans que la DHUP ne procède à un véritable pilotage de la remontée de ces informations, pourtant déterminante pour la suite du processus de taxation ;

Rapport

- ◆ **chronophage** pour les agents qui doivent veiller à ce que les délibérations soient bien transmises, saisir les paramètres locaux de liquidation dans le système d'information ADS 2007 et les actualiser en tant que de besoin.

Ce diagnostic, posé dès janvier 2018¹, a donné lieu à **plusieurs propositions d'amélioration dont la principale tenait à la création d'une base de données unique alimentée par les collectivités territoriales elles-mêmes** afin de garantir l'exhaustivité des délibérations et l'actualisation régulière des évolutions de taux ou secteurs, sans qu'aucune n'ait toutefois été mise en œuvre au niveau national (cf. Annexe IV, point 2.1.2).

En outre, **l'instruction des dossiers de taxation est pénalisée par les conditions de leur transmission** aux services instructeurs :

- ◆ **la transmission des dossiers n'est ni automatisée, ni dématérialisée ;**
- ◆ **les délais de transmission** des autorisations d'urbanisme délivrées par les communes, qui varient d'une collectivité à l'autre, **peuvent être importants** : selon l'audit conjoint du CGEDD et de la Mission risques et audit (MRA) effectué sur les dossiers en stock au 31 janvier 2017, **moins de 30 % sont transmis dans le délai réglementaire d'un mois et 10 % sont transmis au-delà d'un an ;**
- ◆ **le degré de préparation de la transmission et la qualité des déclarations présentent une forte hétérogénéité, induisant un travail de mise en qualité du dossier** qui pèse d'autant plus lourdement sur les agents que la déclaration des éléments nécessaires au calcul des impositions (DENCI) du pétitionnaire reste un formulaire papier.

De fait, **la mise en qualité des dossiers**, qui peut concerner jusqu'à 50 % des dossiers reçus par un service, **est chronophage**. Selon les données recueillies par la mission sur la base du questionnaire adressé aux DDT(M), **la récupération des paramètres locaux de taxation et la mise en qualité des dossiers ont mobilisé en 2018 et 2019 respectivement 155 et 161 ETPT, soit 35 % des effectifs** (Tableau 3), les agents y consacrant autant de temps – soit en 2019 38 minutes- qu'aux opérations de liquidation *stricto sensu* (calcul de la taxe exigible, contrôle, information du redevable et basculement des dossiers vers les services de la DGFIP) (cf. Annexe IV, point 2.1.2).

Tableau 3 : Répartition des effectifs des DDT(M) en fonction des phases du processus de liquidation

	2016	2017	2018	2019
ETPT consacrés au contrôle de légalité	7,1	7,3	7,6	8,4
ETPT consacrés au conseil aux collectivités locales	18,0	18,0	20,9	22,6
ETPT consacrés à la récupération des délibérations et à la mise en qualité	138,1	148,1	155,4	161,7
ETPT consacrés au calcul, contrôle, information du redevable et basculement vers recouvrement	155,8	168,9	183,4	193,6
ETPT consacrés au traitement des contentieux et réclamations	60,0	62,0	67,5	73,5

Source : Mission, d'après réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019 (Toutes les réponses n'étant pas exploitables, le total des ETPT traités ci-dessus n'est pas égal aux ETPT totaux indiqués par la DHUP ou la DRH sur les années considérées. Cette répartition doit être regardée comme représentative d'ordres de grandeur).

¹ CGEDD-MRA, Rapport d'audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement, janvier 2018.

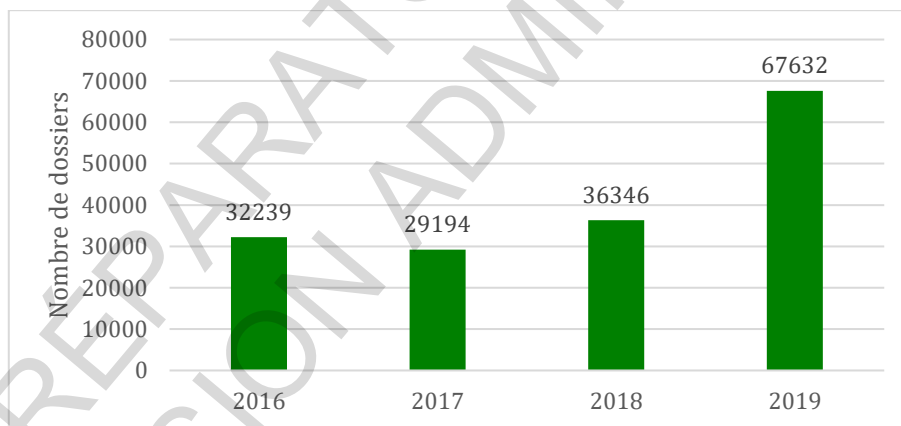
1.1.3. La faiblesse des outils de pilotage fait obstacle à une gestion active du stock

La collecte de la taxe d'aménagement a souffert, dès le 1^{er} mars 2012, de dysfonctionnements, principalement dus à des difficultés d'interfaçage du système d'information utilisé pour la liquidation, ADS 2007, avec le système d'information Chorus et du manque de fiabilité des informations saisies dans ADS 2007. **Les services de l'État ont alors accumulé un retard de mise en liquidation** pouvant atteindre localement jusqu'à un an et demi. **Si ce retard conjoncturel a été progressivement rattrapé sur les années 2014 et 2015**, se traduisant par une hausse des montants liquidés sur ces deux années, **la gestion du stock demeure un point sensible**. L'audit conjoint du CGEDD et de la MRA a, en janvier 2018, révélé l'existence d'un **stock de 50 150 dossiers en instance de plus d'un an**.

Dans la perspective du transfert, la mission a cherché à apprécier l'état du stock en décembre 2019 sur la base d'un questionnaire diffusé à l'ensemble des DDT(M) dont la méthodologie est détaillée en annexe du présent rapport (cf. Annexe IV, point 2.1.3.1.). **En décembre 2019, le stock comprend** (Graphique 1) :

- ◆ **plus de 67 500 dossiers en instance au titre de l'année 2019, soit près de 15 % du flux annuel ;**
- ◆ **97 779 dossiers en instance de plus d'un an, enregistrés au plus tard le 31 décembre 2018** et ventilés de la manière suivante :
 - au titre de l'année 2016, 32 239 dossiers en instance déclarés par les DDT(M) ;
 - au titre de l'année 2017, 29 194 dossiers en instance déclarés par les DDT(M) ;
 - au titre de l'année 2018, 36 346 dossiers en instance déclarés par les DDT(M).

Graphique 1 : Stock de dossiers de taxe d'aménagement et redevance pour archéologie préventive enregistrés sous ADS 2007 (2016-2019)

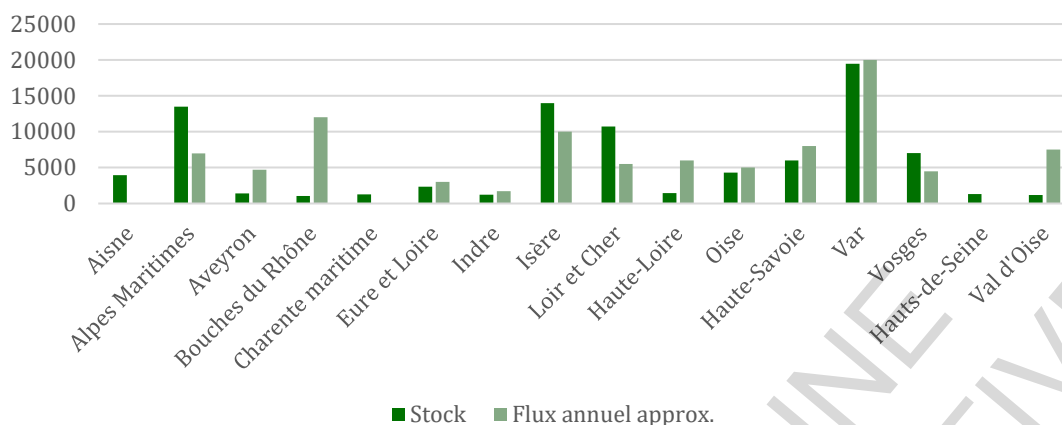


Source : Réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019, retraitements mission.

Le retard de traitement des dossiers de taxe d'aménagement et de redevance pour archéologie préventive (part logement) **est globalement conséquent**. **La situation des DDT(M) est contrastée** : plusieurs comptent un retard de traitement supérieur à 1 000 dossiers de plus d'un an, certaines, **étant dans une situation alarmante, cumulant**, telle la DDT(M) du Var, **un stock important associé à un flux annuel sensiblement comparable, ou, parfois**, telle la DDT(M) des Alpes-Maritimes, **un stock dont l'importance apparaît décorrélée du flux annuel** (Graphique 2).

Rapport

Graphique 2 : Directions départementales des territoires et de la mer avec un stock supérieur à 1 000 dossiers en retard



Source : Mission, d'après réponses au questionnaire adressé aux DDT(M)².

Si elle peut ponctuellement refléter des difficultés liées à des vacances de poste, **l'importance du stock est principalement liée au faible degré de dématérialisation** du processus de liquidation et **aggravée par un pilotage défaillant**. En l'absence d'un infocentre dédié à la fiscalité de l'aménagement, **le pilotage de l'activité n'est assuré que par le développement d'outils de suivi locaux**, propres à chaque DDT(M), tels que des tableaux de priorisation hebdomadaire des dossiers ou de suivi du risque de prescription. La mission a constaté, au cours de ces travaux, que **certains indicateurs d'activité élémentaires**, tels que, par exemple, le délai moyen de liquidation des dossiers, **sont inconnus des services** qui ne peuvent faire d'extractions informatiques.

Cette difficulté, connue depuis 2014³, a fait l'objet d'une recommandation récurrente tendant à ce que la DHUP se dote d'un infocentre dédié, le rapport conjoint CGEDD-MRA préconisant encore en janvier 2018 d'« accélérer les travaux permettant la mise en place à court terme de l'infocentre au bénéfice des services ». **Cette recommandation n'a jamais abouti**, la DHUP se heurtant à des difficultés liées à l'obsolescence des composants du système d'information ADS 2007 qui renchérit le coût de l'opération, estimé selon un rapport établi le 13 août 2018 par le SNUM, à près de 700 000 € (cf. Annexe III).

² Les réponses des DDT(M) de l'Aisne, de la Charente-Maritime et des Hauts-de-Seine n'ont pas permis d'identifier le flux annuel approximatif de leurs services instructeurs de la fiscalité.

³ CGEDD, Audit relatif à la liquidation de la taxe d'aménagement (2014).

1.2. Le circuit de recouvrement assure le reversement aux collectivités territoriales d'un produit annuel d'1,8 Mds€ mais est alourdi par la persistance de tâches à faible valeur ajoutée

1.2.1. Le recouvrement de la taxe d'aménagement, assuré par 13 pôles spécialisés de la DGFIP, mobilise en 2019 136,6 ETP affectés en cohérence avec leur niveau d'activité

La taxe d'aménagement est, conformément à l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme, recouvrée par les services de la DGFIP comme une créance étrangère à l'impôt et au domaine, avant d'être reversée aux collectivités territoriales bénéficiaires au réel sur une base hebdomadaire, sous déduction d'un prélèvement de 3 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement exposés par l'État.

Son recouvrement est assuré, depuis 2018, par 13 pôles interrégionaux spécialisés dans la prise en charge des titres émis au titre de la fiscalité de l'aménagement, dans l'objectif d'améliorer l'efficacité du processus de collecte de la taxe (cf. Annexe IV, point 2.2.1). Leur implantation ne recoupe pas celle, plus territorialisée, des DDT(M). Leurs effectifs apparaissent stables, quoique leur création récente conduite à relativiser la portée de ce constat :

- ◆ si le nombre d'ETP décroît, passant de 141,3 en 2018 à 136,6 ETP en 2019, le nombre d'ETPT augmente sur la même période, passant de 128,9 à 136,6 ETPT (Tableau 4) :
- ◆ les moyens humains dont bénéficie un pôle s'élèvent en moyenne à 11,8 et 11,4 ETP en 2018 et 2019 et à 10,7 et 11,4 ETPT, ceux-ci variant en fonction de leur niveau d'activité.

Tableau 4 : Effectifs des pôles « fiscalité de l'aménagement » de la DGFIP (2018-2019)

Pôles	Nombre d'ETP		Nombre d'ETPT		Nombre de titres pris en charge (décembre 2018-novembre 2019)
	2018	2019	2018	2019	
Total	141,3	136,6	128,9	136,6	564 816
Moyenne	11,8	11,4	10,7	11,4	51 347

Source : Mission, d'après réponses des DDFIP au questionnaire administré en décembre 2019.

1.2.2. Le taux de recouvrement apparaît satisfaisant

Sans atteindre un niveau équivalent au recouvrement fiscal, le taux de recouvrement de la taxe d'aménagement est supérieur au taux de recouvrement constaté en matière de recettes non fiscales, lequel s'élevait, en 2018, à 92,7 % :

- ◆ si le taux de recouvrement brut apparaît légèrement dégradé, passant de 97,5 % en 2016 à 93,5 % en 2018 (Tableau 5), il reste satisfaisant compte tenu de l'effet optique lié au rattachement à l'année de prise en charge du titre ;
- ◆ le taux de recouvrement brut effectif, qui isole l'effet des annulations ou réductions de titres et connaît la même évolution, atteint près de 95 % en 2018, alors que, parallèlement, le nombre de titres et les montants pris en charge par les services de la DGFIP au stade du recouvrement de la taxe d'aménagement progressent de 2016 à 2018, passant, pour les titres, de 533 382 titres pris en charge à 592 292 et, pour les montants pris en charge, de 1,736 M€ à 2,130 Mds€ (cf. Annexe IV, point 2.2.2.) ;

Rapport

- ◆ **le taux de recouvrement effectif net**, fondé sur les seules créances sur lesquelles le comptable public peut agir, **atteint près de 95 %**.

Tableau 5 : Évolution du taux de recouvrement de la taxe d'aménagement (2016-2019)

Taux de recouvrement ⁴ (en %)	2016	2017	2018	2019
Taux brut	97,5	96,2	93,5	67,6
Taux effectif brut	96,9	95,5	92,7	65,7
Taux effectif net	97,5	96,8	94,7	67,4

Source : Mission, d'après extractions Perceval, DGFIP (données 2019 arrêtées au 31 octobre 2019)⁵.

Le système d'information Chorus assure, pour le reversement, une ventilation des recettes aux collectivités territoriales en fonction des taux votés. En 2019, 1,130 Md€ a été reversé au bloc communal, près de 540 M€ aux départements et 51 M€ à la région Île-de-France (Tableau 6).

Tableau 6 : Reversement de la taxe d'aménagement par catégorie de collectivités territoriales (2019)

	Bloc communal	Départements et collectivités territoriales uniques	Région Île-de-France	Total
Montant reversé net (en euros)	1 129 987 821	539 768 378	51 225 557	1 720 891 757

Source : Bureau FCE2A, service de la fonction financière et comptable de l'État (DGFIP).

1.2.3. Les annulations ou réductions de titres, qui représentent 240 M€ en 2018, et la gestion des plis non distribuables, principalement imputables aux conditions d'exigibilité de la taxe d'aménagement, alourdissent le processus

La gestion des annulations et réductions de titres, qui représentent entre 230 et 240 M€ chaque année et, pour les seules annulations, 8 % des titres, demeure chronophage. Leur survenue est **liée aux évolutions des autorisations d'urbanisme** délivrées, **qui constituent le fait générateur de la taxe d'aménagement**, tels que le transfert, total ou partiel, de l'autorisation d'urbanisme qui modifie l'identité du redevable et/ou les montants taxables, l'abandon de projet, la caducité de l'autorisation d'urbanisme, ou la modification du projet, par exemple de la surface de construction.

Si **la DGFIP s'est engagée**, en juillet 2019, **dans un processus d'intégration automatique** dans REP, application de recouvrement, de certains titres d'annulation dans l'objectif de limiter des traitements manuels à faible valeur ajoutée, ce dispositif est à ce stade **limité aux cas de gestion les plus simples**, soit lorsque le montant du titre d'annulation est strictement égal au montant de prise en charge du titre de perception et qu'aucune opération d'encaissement réel ou d'ordre n'a été constatée en année courante ou en années antérieures. Sur la base de l'estimation réalisée grâce au pôle de la DDFIP du Vaucluse, **le traitement des annulations et réductions de titres mobiliserait 13 ETP pour l'ensemble des pôles** (cf. Annexe IV, point 2.2.3.1).

⁴ Les définitions des taux brut, taux effectif brut et taux effectif net figurent en annexe II.

⁵ Taux calculés sur la base des agrégats mentionnés dans le guide utilisateur RPI-Perceval (2019).

Le traitement des plis non distribuables, qui concerne près de 20 % des titres et mobilise, au regard des réponses des pôles au questionnaire diffusé en décembre 2019, 21 ETP, constitue une seconde source de perte d'efficacité du processus. Si, pour automatiser le ré-adressement, la DGFIP va déployer, au premier semestre 2020, **une interface entre REP et PERS, référentiel des débiteurs**, ainsi qu'un assistant digital destiné à faciliter le renvoi des plis non distribués, **ce dispositif comporte des limites. Si les DDFiP disposent d'outils permettant d'actualiser l'adressage, la mise à jour de la base ADS 2007**, indispensable pour l'envoi de la seconde échéance du paiement de la taxe d'aménagement ou du titre d'annulation, **dépend des DDT(M), manuellement**, les systèmes d'information ADS 2007, Chorus et REP ne permettant pas l'échange d'adresse actualisée.

1.3. Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP doit constituer une opportunité de rationalisation et de simplification de la chaîne de taxation au bénéfice du redevable

Le processus de liquidation de la taxe d'aménagement manque de lisibilité pour le redevable dont l'information, recommandée par une circulaire du 18 juin 2003, **n'est ni obligatoire, ni systématique.** Certains contribuables reçoivent donc directement des avis de recouvrement, plus d'un an après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme au titre de laquelle ils doivent s'acquitter de cette taxe. À ce déficit d'information s'ajoute une forme d'**archaïsme du processus actuel, facteur de complexité pour le redevable** à trois titres au moins :

- ◆ **l'interaction entre le redevable et l'administration**, qui ne repose que sur un circuit papier, **est éloignée des nouveaux modes de services proposés aux usagers sous l'effet de la stratégie numérique de l'État ;**
- ◆ **le processus de liquidation connaît**, dans certains territoires, **des retards importants, difficilement justifiables vis-à-vis du redevable** et susceptibles de retentir sur l'acceptabilité de la taxe ;
- ◆ la gestion partagée de la taxe par les DDT(M) au stade de la liquidation et les DDFiP au stade du recouvrement aboutit à une **démultiplication des interlocuteurs fiscaux auxquels doit s'adresser le redevable.**

Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP ne peut constituer un simple transfert de mission entre administration mais doit aboutir à un processus de collecte plus simple et plus moderne.

2. Ce transfert doit s’accompagner de celui des autres taxes liquidées par les DDT(M), à l’exception du versement pour sous-densité dont l’impact très marginal et la complexité justifient l’abrogation

2.1. Le transfert à la DGFIP de la liquidation de la redevance pour archéologie préventive (part logement) et de la TCBCE, également assurée par les DDT(M) génèrerait des gains d’efficience

2.1.1. La forte intégration de la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive à celle de la taxe d’aménagement justifie son transfert à la DGFIP, au contraire de la part culture

Destinée à financer des recherches d’archéologie à des fins de sauvegarde du patrimoine, la redevance d’archéologie préventive (RAP), prévue par l’article L. 524-2 du code du patrimoine, s’applique aux personnes physiques ou morales qui prévoient d’exécuter des travaux affectant le sous-sol, quelle qu’en soit la profondeur, et qui sont soumis à autorisation ou déclaration préalable, ou donnent lieu à étude d’impact en application du code de l’environnement, ou constituent des travaux d’affouillement soumis à une déclaration administrative préalable auprès du préfet de région.

La RAP, qui représente en 2018 149 M€ (Tableau 7), comporte deux parts, liquidées et recouvrées selon des modalités distinctes:

- ◆ **la part dite « logement » (RAP logement) présente un fort degré d’imbrication avec la taxe d’aménagement :** reposant sur des règles d’assiette proches car son fait générateur est également assis sur des autorisations d’urbanisme, elle est liquidée par les DDT(M), au moyen du même système d’information (ADS 2007), et recouvrée par les pôles TAM, selon le même circuit de traitement ;
- ◆ **la part dite « culture » (RAP culture)** dont le fait générateur est constitué par les travaux ou demandes volontaires qui donnent lieu à étude d’impact en application du code de l’environnement ou qui constituent des travaux d’affouillement soumis à une déclaration administrative préalable, est liquidée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et recouvrée, non par les pôles TAM, mais par la DDFiP du Puy-de-Dôme selon un circuit de traitement classique.

Tableau 7 : Évolution des montants recouvrés au titre de la redevance d’archéologie préventive

Montants recouvrés	2016	2017	2018	2019
RAP logement (en M€)	108	121	135	82
RAP culture (en M€)	16	16	14	8
Total	124	137	149	100

Source : Direction générale du patrimoine concernant les montants liquidés (données arrêtées au 13 décembre 2019) ; extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouvrés (recettes effectives – données arrêtées au 31 octobre 2019).

Étroitement intégrées à celles de la taxe d’aménagement et réalisées par les mêmes agents, les opérations de liquidation de la RAP logement sont, du point de vue opérationnel, faiblement dissociables, les opérations matérielles de traitement nécessaires à sa liquidation étant en réalité adossées à celles de la taxe d’aménagement. Sa liquidation a vocation à être également transférée à la DGFIP, pour produire des gains d’efficience.

Rapport

Au contraire, la dimension métier associée à la liquidation de la RAP culture, excède la seule activité de taxation et constitue une opération matérielle accessoire de la procédure d'archéologie préventive. L'intérêt d'un transfert de sa liquidation à la DGFIP s'en trouve dès lors limité. En outre, au regard du risque d'évaporation de la base taxable qui concerne les dossiers autres que les demandes de prescription anticipée, soit 20 % des dossiers, dont le fait générateur est plus difficilement captable par les DRAC (cf. Annexe II, point 1.2.2), la mission considère comme indispensable de fiabiliser l'identification de ces projets en instaurant une communication systématique des décisions prises par les services préfectoraux sur des projets donnant lieu à taxation aux DRAC.

Proposition n° 1 : Transférer à la DGFIP la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive

Proposition n° 2 : Fiabiliser la base taxable de la part culture de la redevance pour archéologie préventive en prévoyant des échanges réguliers de sensibilisation des services préfectoraux à l'activité des DRAC et une communication systématique des décisions prises par les services préfectoraux sur des projets donnant lieu à taxation

2.1.2. Le maintien de la liquidation de la TCBCÉ par la DRIEA, qui repose sur un circuit distinct de la taxe d'aménagement et non dématérialisé, génèrerait une perte d'efficacité, ce qui plaide pour un transfert rationalisé à la DGFIP

La taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCÉ), prévue aux articles L. 520-1 à L. 520-23 du code de l'urbanisme, est perçue au profit de la région Ile-de-France à l'occasion de la construction, reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage. Elle représente, en 2018, 81 M€ (Tableau 8).

Tableau 8 : Évolution des montants liquidés au titre de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage

Année dépôt du dossier	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés (en €)	150 306 512	152 497 411	81 019 117	14 573 369

Source : DGALN.

Si la TCBCÉ emprunte des caractéristiques la rapprochant de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement prévue par l'article 231 ter du code général des impôts, elle se rapproche néanmoins de la taxe d'aménagement : son fait générateur est constitué des autorisations d'urbanisme et son assiette repose également sur la surface de construction (cf. Annexe II, point 3.1).

Pour autant, son processus de collecte suit un circuit distinct de celui de la taxe d'aménagement, tant pour sa liquidation que son recouvrement :

- ◆ sa liquidation, qui relève de la compétence de la DRIEA, n'est pas gérée par l'application ADS 2007, à laquelle son traitement n'a jamais été intégré. Sa gestion n'est pas dématérialisée, ce qui nuit à son suivi statistique faute pour les flux financiers associés à la liquidation d'être retracés dans ADS 2007 ou consolidés dans une autre application (cf. Annexe II, point 3.2.2) ;
- ◆ son recouvrement, effectué jusqu'en mars 2020 par la DDFIP du Val de Marne, date à laquelle il sera ensuite effectué par la DDFIP de Seine et Marne, suit un processus de traitement classique sous Chorus.

Une rationalisation de la liquidation des taxes d'aménagement conduit à privilégier le transfert de la liquidation de la TCBCCE à la DGFIP, dans un souci d'optimisation des moyens. En effet, **les effectifs** consacrés à la liquidation de la TCBCCE **représentent à peine 1,25 % des effectifs des services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement**. Le stock de dossiers en instance n'a toutefois pu être évalué.

Proposition n° 3 : Transférer la liquidation de la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage à la DGFIP en veillant à ce que ce transfert soit source de modernisation du processus de collecte

2.2. Le versement pour sous densité, peu approprié par les communes et complexe, présente un impact négligeable et doit être abrogé

Créé en 2010, **le versement pour sous-densité (VSD)**, prévu par l'article L. 331-6 du code de l'urbanisme, **a pour objectif de limiter l'étalement urbain et d'inciter à une densification des constructions** en taxant les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti. **Liquidé par les DDT(M) et recouvré par les pôles TAM dans les mêmes conditions que la taxe d'aménagement et la RAP logement, sur la base de la DENCI et des mêmes applications** (ADS 2007 pour sa liquidation, Chorus et REP pour son recouvrement), **le VSD aurait vocation à être transféré à la DGFIP** avec la taxe d'aménagement.

Sa très faible performance conduit néanmoins à remettre en cause son existence :

- ◆ facultatif, **le VSD est un outil de maniement complexe pour les collectivités territoriales** : son mode de calcul repose sur la fixation d'un seuil minimal de densité dont la détermination est complexifiée depuis l'abrogation, en 2014, du coefficient d'occupation des sols maximal. La détermination du niveau de seuil adapté au regard des effets collatéraux prédictibles sur le territoire constitue un exercice complexe et mal maîtrisé par les communes (cf. Annexe II, point 2.1.1) ;
- ◆ **le nombre de communes** ayant institué cette taxe, qui n'a jamais été significatif et décroît depuis 2015, **est marginal, soit 18 communes** au profil majoritairement rural (cf. Annexe II, point 2.1.2) ;
- ◆ **son rendement** total, de près de 5 500 € en 2018, **demeure particulièrement faible** entre 2016 et 2019, **sans perspective sérieuse d'évolution significative** (Tableau 9).

Tableau 9 : Évolution du versement pour sous-densité (2016-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de départements concernés	18	16	13	12	12
Nombre de communes ayant institué un VSD	25	24	18	18	18
Seuil minimal de densité moyen	0,34	0,38	0,37	0,37	0,38
Montants liquidés (en €)	N.C.	-5 400	1 909	5 518	5 243

Source : Statistiques 2015 à 2018 et extractions ADS 2007 (DGALN-données au 15 décembre 2019).

Les associations représentant les collectivités territoriales rencontrées par la mission au cours de ses travaux (AMF, France urbaine et AdCF) **ont confirmé partager ce diagnostic de complexité, d'inopérance et d'inadaptation de cet outil**, dont **le comité de suivi de la réforme des taxes d'urbanisme a proposé l'abrogation**, écartant une éventuelle modification pour le rendre plus opérationnel (cf. Annexe II, point 2.2.2). **Au regard de ses conséquences des plus limitées pour les collectivités bénéficiaires**, (soit en moyenne environ 290 € par commune concernée en 2019), **la mission recommande l'abrogation du VSD**.

Proposition n° 4 : Abroger le versement pour sous-densité compte tenu de sa complexité, de la faiblesse de son rendement et de son incapacité à atteindre l'objectif de politique publique qui lui était assigné

3. Un transfert fondé sur ADS 2007 n'est pas un schéma crédible

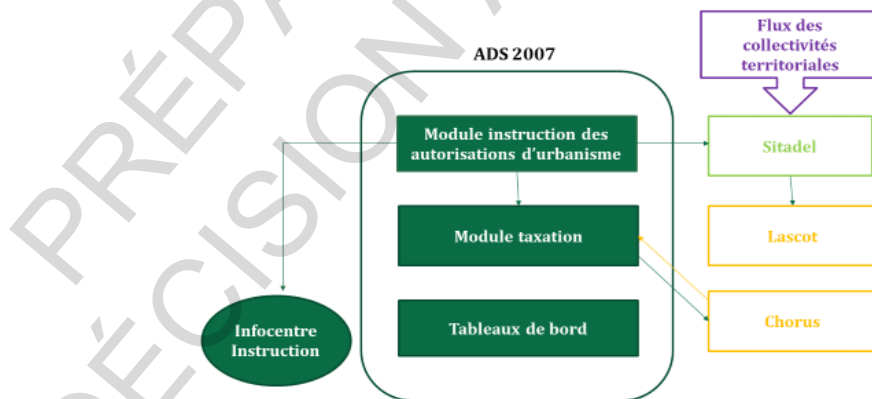
3.1. L'architecture d'ADS 2007 induit des conséquences lourdes sur son exploitation qui a atteint un seuil critique de performance et d'usage

3.1.1. ADS 2007 ne permet qu'une prise en charge incomplète de la fiscalité de l'aménagement et une dématérialisation partielle de la liquidation

Le système d'information ADS 2007 (Application du droit des sols) comporte deux modules :

- ◆ le module « instruction », né en 2007, permet d'instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme, principalement utilisé aujourd'hui pour l'instruction des demandes d'autorisation relevant des services de l'État. Il contribue à l'alimentation du système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel) géré par le Commissariat général du développement durable (CGDD), qui alimente lui-même le logiciel d'aide à la surveillance des changements et à la programmation des opérations de terrain (Lascot), outil de lutte contre l'évaporation de l'assiette des impôts fonciers de la DGFIP ;
- ◆ le module « taxation », adossé lors de la réforme de la fiscalité de l'aménagement en 2012 et qui représente désormais 90 % des cas d'utilisation d'ADS 2007, permet de procéder à la liquidation de la taxe d'aménagement, de la RAP logement et du VSD et est interfacé avec le système d'information Chorus depuis 2013 (Graphique 3).

Graphique 3 : Schéma simplifié d'ADS 2007 et de son environnement applicatif



Source : Mission.

Le module « taxation » présente deux insuffisances principales :

- ◆ s'il permet effectivement de procéder aux calculs de liquidation de la taxe d'aménagement, de la RAP logement et du VSD, **il ne prend pas en charge la TCBCE** ;
- ◆ il ne permet qu'**une dématérialisation partielle du processus de liquidation** : seuls les calculs sont automatisés, le reste du processus induisant une ressaisie des dossiers.

Or, les choix technologiques et architecturaux dont il procède **rigidifient sa capacité d'évolution** de sorte qu'il **n'existe pas de perspective sérieuse d'amélioration à coût contenu** : selon le diagnostic applicatif du 13 août 2018 du SNUM, *ADS 2007 « est définitivement figé en 2007 en termes d'ergonomie d'utilisation et de technologie utilisées »*. L'ancienneté de son socle technologique et l'imbrication des modules « taxation » et « instruction » expliquent le **coût élevé des prestations de maintenance corrective ou évolutive** (cf. Annexe III, point 3.1.2).

3.1.2. Les choix de conception alourdissent la liquidation, l'accumulation de tâches manuelles pénalisant la performance du processus alors que le nombre d'anomalies des calculs de liquidation est anormalement élevé

Lors de la conception du module « taxation », **la DHUP a choisi de gérer l'ensemble des cas d'usages possibles lors des opérations de taxation, dans le cadre d'un même processus de travail**. Ce choix initial induit des conséquences lourdes pour le **processus de traitement de la liquidation de la taxe d'aménagement, rendu « inutilement complexe »** d'après le diagnostic applicatif établi le 13 août 2018 par le SNUM. Si, pour conserver une certaine souplesse, **le module « taxation » met en œuvre peu de contrôles bloquants** pour éviter que les contrôles de cohérence par rapport à Chorus ne bloquent par ricochet le module « instruction », **ce choix de conception est extrêmement pénalisant et ne peut être compensé que par des vérifications manuelles directement effectuées par les agents, ce qui limite la performance de la chaîne de taxation**.

La rareté des contrôles bloquants associée à l'absence d'historisation des calculs de liquidation, défaut considéré comme « critique » aux termes du rapport du 13 août 2018 précité et dont la correction s'élèverait à 1,2 M€, ont contribué à la création d'une situation préoccupante en 2018, année au cours de laquelle a été détecté **un nombre d'anomalies anormalement élevé concernant les calculs réalisés par le module au regard de sa durée d'exploitation**. (cf. Annexe III, point 2.3.2). Selon un document intitulé « ADS 2007 - Chantier faux calculs » (2018) transmis par le chef du SNUM :

- ◆ **l'élaboration de titres incohérents avec le dossier de taxation du redevable a été détectée, sans qu'il ait toutefois jamais été procédé à un dénombrement exhaustif de l'ensemble des dossiers concernés ;**
- ◆ « plus de 100 000 titres pourraient ne pas avoir été émis, pour un montant de plus de 57 M€ ».

Au regard de l'importance de ces chiffres, la conduite d'un audit ciblé permettant de déterminer les conséquences exactes des anomalies constatées (nombre exact de redevables concernés, montant exact concerné notamment) serait opportune.

Le coût de la correction des dysfonctionnements s'élève, selon le SNUM, à 1 500 jours/hommes pour le seul traitement des anomalies, **sans garantie qu'il ne resterait pas des dysfonctionnements** et à 2 500 jours/hommes en cas de refonte du logiciel.

3.2. Un transfert de liquidation à la DGFIP reposant sur ADS 2007 ou sur le seul environnement Plat'au ne constitue pas un schéma d'atterrissage crédible

3.2.1. Un transfert reposant sur ADS 2007 génèrerait des surcoûts immédiats, ne produisant des gains d'efficience modestes qu'à horizon éloigné

ADS 2007 est censé s'insérer, à compter du 1^{er} janvier 2022 dans le cadre plus général du projet Démat'ADS, projet de dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme reposant sur une plateforme d'échange dite Plat'au. L'article 62 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit que toutes les communes de plus de 3 500 habitants devront pouvoir recevoir et instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022 (cf. Annexe IV, point 4.1.3.1).

L'étroite imbrication des modules d'instruction et de taxation ne permet pas d'envisager un transfert du seul module de taxation vers la DGFIP à coûts et délais contenus, ce constat étant partagé tant par le SNUM que les services informatiques de la DGFIP, entendus conjointement par la mission le 10 janvier 2020. De fait, même inscrit dans le cadre du projet Démat'ADS, un transfert reposant sur ADS 2007 génèrerait des surcoûts immédiats, ne produisant des gains d'efficience modestes qu'à horizon éloigné :

- ♦ **outre le coût du transfert applicatif lui-même, s'ajoutent les coûts liés à la correction des dysfonctionnements**, dont l'administration ne peut se dispenser (correction des dysfonctionnements de la chaîne des calculs de liquidation, sortie du *framework* Kasper, réécriture des fonctionnalités de pilotage). **Le coût des évolutions à prévoir est évalué à 4 000 jours/hommes (soit environ 2,8 M€)**, sans tenir compte du coût du transfert applicatif lui-même, l'architecture de l'application étant éloignée de la matrice technologique de la DGFIP (cf. Annexe III, point 3.3) ;
- ♦ **un transfert de liquidation à la DGFIP avec conservation de la maîtrise d'œuvre applicative au ministère de la cohésion des territoires**, pour contourner la difficulté résultant de l'impossibilité de transférer le seul module taxation, **suppose des travaux importants afin de construire un accès aux agents de la DGFIP** associant des dimensions métiers, développement et exploitation. Selon les services informatiques de la DGFIP et au regard d'un chantier comparable récemment mené avec les services de la direction générale des douanes et droits indirects, **un tel chantier exigerait plus d'une année. À ces travaux devraient encore s'ajouter les évolutions à prévoir, en particulier la correction des dysfonctionnements** précités et l'amélioration des fonctionnalités de pilotage, **dont les services ne pourraient se dispenser**, dans le contexte d'une application disposant d'un horizon de vie limité.

Un transfert reposant sur ADS 2007 :

- ♦ **produit des surcoûts immédiats**, correspondant à un coût de transition **s'élevant au minimum à 3 920 000 €**. **Ce coût de transition est sous-évalué pour les motifs évoqués ci-dessus** (cf. Annexe IV, point 4.1.3.2) ;
- ♦ **se traduit par un gain net annuel récurrent de 3 487 632 €**, au mieux, au cours de la troisième année de fonctionnement. **Au regard de la forte réserve rappelée au point précédent, un tel scénario ne produirait en réalité vraisemblablement de gains d'efficience d'un tel ordre que quatre à cinq ans avec l'intervention du transfert.**

3.2.2. Un transfert avec un nouvel outil de liquidation se substituant à ADS 2007 présente de très fortes contraintes de coordination avec le projet Démat'ADS qui conditionnent la possibilité de gains d'efficience

Un scénario de transfert s'insérant dans le seul cadre du projet Démat'ADS ne pourrait générer des gains d'efficience que sous réserve de rendre obligatoire l'utilisation de la plateforme Plat'au par les communes, le cas échéant par paliers successifs d'entrée en vigueur, permettant d'automatiser la transmission des informations propres à la taxation sous forme de flux de données et de s'appuyer sur un outil de liquidation performant.

Un tel scénario repose sur des contraintes fortes :

- ♦ il exige une **synchronisation du transfert avec le projet Démat'ADS, au risque de déstabiliser sa mise en œuvre ou de différer le transfert postérieurement au 1^{er} janvier 2023** compte tenu des développements informatiques à réaliser et de la montée en puissance à attendre. Selon la DHUP, ce chantier serait inenvisageable compte tenu de la mobilisation déjà exigée des acteurs concernés, collectivités territoriales, centres instructeurs et éditeurs de logiciels, dans le cadre du projet Démat'ADS ;
- ♦ **les gains d'efficience à attendre du transfert sont très étroitement dépendants du niveau d'adhésion et d'appropriation, par les collectivités territoriales** et les centres instructeurs, **du projet**, l'ensemble des collectivités devant être concernées ;
- ♦ **ce scénario présente, en outre, une insécurité juridique liée à la procédure de passation du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage** pour le programme de dématérialisation de l'application du droit des sols et ADS 2007 (cf. Annexe IV, point 4.1.3.3).

La mission a néanmoins procédé à l'estimation des gains à attendre de ce scénario, en retenant le taux de recours à la dématérialisation avancé par la DHUP, soit 80 %, taux jugé ambitieux par la mission au regard de différents précédents (cf. Annexe IV, encadré 21). Sous cette hypothèse favorable, **le coût du transfert s'élèverait à 2,464 M€, le gain récurrent annuel étant, à partir de la deuxième année de déploiement, de 10,944 M€**. À l'exception du gain net associé à la maintenance (soit environ 190 400€), **les gains dépendent étroitement de l'environnement Plat'au**.

4. L'auto liquidation dans le cadre de l'espace Gérer mes biens immobiliers (GMBI) de la DGFIP constitue le scénario de transfert à privilégier, susceptible d'être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022

4.1. L'auto-liquidation dans le cadre du projet GMBI et du dispositif de surveillance/relance associé permet un transfert pérenne et efficient

4.1.1. Alors qu'une collecte sur rôle apparaît inadaptée aux caractéristiques de la taxe d'aménagement, l'auto-liquidation peut s'inscrire dans le cadre du projet GMBI

Reposant sur un processus cadencé et encadré, **un recouvrement sur rôle**, sur le modèle de la taxe foncière, **aboutirait à un processus inutilement lourd et inadapté aux caractéristiques de la taxe d'aménagement** (cf. Annexe IV, point 4.1.2) dès lors que :

- ♦ assise sur les autorisations d'urbanisme, **elle présente une faible récurrence des redevables, son fait générateur**, susceptible de reposer sur des autorisations successives, **étant, au surplus, peu compatible avec une campagne sur rôle** ;

Rapport

- ◆ **son rendement**, lié au dynamisme des opérations de construction des professionnels et des particuliers **est moins prévisible** que celui des taxes foncières.

En revanche, **une auto-liquidation de la taxe d'aménagement, sur la base d'un portail déclaratif accessible au redevable associé à un dispositif de relance du redevable** permettant de s'assurer du respect des obligations déclaratives, **constitue une solution de transfert adaptée, qui peut s'inscrire dans le cadre du chantier de modernisation des processus fonciers de la DGFIP et capitaliser sur l'expérience acquise en matière de surveillance et relance des contribuables.**

Engagé en avril 2019, **le projet Gérer mes biens immobiliers (GMBI)** repose sur la création d'un espace dédié à la gestion des biens immobiliers sur le site impots.gouv.fr, accessible aux particuliers comme aux professionnels, leur permettant, pour l'ensemble de leurs biens immobiliers, de procéder à leurs déclarations fiscales (Encadré 2). Il **comporte deux axes stratégiques** :

- ◆ **la rénovation du système de surveillance des propriétés bâties**, reposant sur le logiciel d'aide à la surveillance des changements et à la programmation des opérations de terrain (Lascot – cf. Annexe III, point 1.3), dans un nouvel applicatif dit Surf ;
- ◆ **la dématérialisation des déclarations foncières.**

Encadré 2 : Gérer mes biens immobiliers (GMBI)

Le projet GMBI doit moderniser et rationaliser le traitement de la fiscalité foncière. Il implique la création d'un espace dédié à la gestion des biens immobiliers sur le site impots.gouv.fr, accessible aux particuliers comme aux professionnels, et leur permettant pour l'ensemble de leurs biens immobiliers de procéder à leurs déclarations fiscales et à la consultation de leur dossier. L'espace GMBI comportera deux versants : l'un, GMBI Usagers, correspond à l'espace personnel du contribuable ; l'autre, GMBI Agents, correspond à l'espace de travail des agents des services fiscaux. Il repose sur deux axes :

- ◆ la dématérialisation des déclarations de propriétés bâties et leur intégration semi-automatisée dans l'application Mise à jour des informations cadastrales (Majic) ;
- ◆ la rénovation du système de surveillance des propriétés bâties, dans un nouvel applicatif dit Surf.

L'objectif est de collecter les informations relatives aux propriétés bâties et leurs modifications pour les mettre en surveillance selon un dispositif automatisé. La surveillance se traduit matériellement par l'envoi d'une information aux propriétaires-contribuables :

- ◆ Surf permettra l'automatisation et de la dématérialisation des processus métiers par l'envoi de courriels d'information ou de relance aux propriétaires, le suivi dématérialisé des réponses de l'utilisateur dans l'espace GMBI, notamment l'intégration des informations telles que la date d'achèvement prévue des travaux, leur nature ou les déclarations effectuées, et, le cas échéant, l'évaluation d'office ;
- ◆ les contribuables bénéficieront d'une information quant à leurs obligations déclaratives par l'intermédiaire de leur messagerie sécurisée, accessible via leur compte personnel dans l'espace GMBI. Les données déclarées alimenteront les applications Surf et Majic.

Surf a vocation à être le point d'entrée et de suivi de toutes les déclarations de propriétés bâties et à demeurer en liaison permanente avec le répertoire national des locaux (R-Loc), Majic et la base (ou silo) des déclarations (S-Dec).

Source : Mission, d'après DGFIP.

Adossée au projet GMBI, l'auto-liquidation de la taxe d'aménagement reposerait sur :

- ◆ **le dispositif de surveillance/relance Surf** qui rappellerait au redevable, sous forme d'une information dématérialisée ou d'un courrier avec édition dématérialisée, ses obligations déclaratives en la matière ainsi que les informations utiles aux démarches à accomplir ultérieurement dans son espace GMBI. Ce dispositif permet de lutter contre les comportements visant à éluder l'impôt ;

Rapport

- ◆ **la télé-déclaration par le redevable** des informations nécessaires à la liquidation, figurant à ce jour sur la DENCI ;
- ◆ **le cas échéant, le paiement concomitant** par le redevable, sur la base du montant exigible déterminé par un moteur de calcul, cette opération n'étant pas à sa charge.

Du point de vue du redevable, l'adossement au portail GMBI présente l'avantage de concentrer en un même endroit bien identifiable le traitement fiscal de l'ensemble de son patrimoine immobilier.

4.1.2. L'efficacité du dispositif de surveillance/relance associé à GMBI exige une sécurisation du flux Sitadel existant

L'auto-liquidation de la taxe d'aménagement suppose, pour éviter l'évaporation de la base taxable, de s'assurer de la robustesse du dispositif de surveillance/relance Surf. Comme Lascot aujourd'hui, Surf sera alimenté par les données de la base Sitadel (système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux - cf. Annexe III, point 1.3). Comportant notamment l'identité du titulaire de l'autorisation d'urbanisme, le numéro de celle-ci, les caractéristiques du projet immobilier et sa date d'achèvement prévue, la base Sitadel est **elle-même alimentée par les collectivités territoriales** instruisant les demandes d'autorisation d'urbanisme.

Or, la qualité des informations transmises par les collectivités est perfectible : les données saisies peuvent être incomplètes ou insuffisamment précises et donner lieu à des traitements hétérogènes (par exemple saisie d'un SIREN à la place d'un SIRET). En 2018, plus de 5 000 collectivités territoriales se seraient abstenues de transmettre ou ne transmettraient pas correctement, pour des motifs variables (omission, erreur de formatage, voire refus de coopération), les informations relatives aux autorisations d'urbanisme, ce qui est susceptible de limiter l'efficacité du dispositif de surveillance fiscale de la DGFIP (Tableau 10).

Tableau 10 : Évolution du nombre de communes s'abstenant de transmettre à Sitadel les informations relatives aux autorisations d'urbanisme (2016-2018)

	2016	2017	2018
Nombre de communes n'alimentant pas, ou incorrectement, Sitadel	1 397	2 094	5 177
<i>Dont communes de plus de 5 000 habitants</i>	4	9	29
Population totale des communes (en nombre d'habitants)	299 402	608 184	1 972 797

Source : Division du pilotage de la mission topographique, de la gestion du plan cadastral et de la diffusion de la documentation cadastrale (DGFIP).

Ces pratiques résultent d'une méconnaissance de l'objectif fiscal poursuivi par Sitadel, que les communes considèrent comme un simple outil statistique dont l'alimentation par leurs services est perçue comme une charge administrative sans bénéfice pour elles-mêmes alors qu'il alimente déjà le dispositif de surveillance des taxes foncières qu'elles perçoivent. Il est indispensable que le ministère de la cohésion des territoires **fiabilise les remontées d'information via Sitadel pour sécuriser le dispositif de surveillance en sensibilisant les collectivités territoriales à l'objectif fiscal poursuivi par cet outil.**

4.1.3. Les taux zonés votés par les communes constituent un élément de complexité justifiant l'enrichissement de la base Sitadel, dans l'attente de la montée en puissance de Plat'au

L'enrichissement de la base Sitadel permettrait de faciliter l'auto-liquidation de la taxe par le redevable. En effet, l'existence de taux zonés votés par les communes constitue un élément de complexité. **Bien que seules 2 833 communes recourent à des taux variables en fonction du territoire communal, la détermination du taux applicable au projet taxable ne saurait peser sur le seul redevable**, alors que le nombre de communes recourant au zonage des taux a progressé de 16 % entre 2016 et 2019 (cf. Annexe IV, point 1.2.1.3).

Or, au regard de la convention relative à l'échange d'informations sur les constructions entre le service de l'observation et des statistiques (Soes) et le service de la gestion fiscale, **la base Sitadel porte sur 112 données, lesquelles ne permettent pas, en l'état, de procéder à la liquidation de la taxe d'aménagement**. Elle ne comporte aucun des paramètres locaux nécessaires à la taxation (taux, le cas échéant zonés, exonérations et abattement votés par les assemblées délibérantes locales). **Enrichir la base Sitadel permettrait :**

- ◆ **d'enrichir Surf qui comporterait** à la fois les informations nécessaires à la surveillance du redevable et **les paramètres de taxation applicables à son dossier, a minima le taux applicable rattaché à l'autorisation d'urbanisme** délivrée. Ce dispositif permettrait de gérer de manière satisfaisante pour le redevable la complexité fiscale découlant de la faculté, pour les communes, de pratiquer une fiscalité zonée ;
- ◆ **de produire, à terme, un pré-remplissage de la déclaration fiscale du redevable** dont les obligations déclaratives seraient ainsi simplifiées.

L'enrichissement de Sitadel présente, en outre, **des avantages indéniables par rapport aux autres solutions envisageables**. Si le collationnement et la saisie manuels des paramètres locaux de taxation correspondent à une pratique des services fiscaux en matière de fiscalité locale, cette seule solution reproduirait une organisation existante en matière de taxe d'aménagement chronophage et priverait le redevable du pré-remplissage de sa déclaration fiscale. En outre, le développement d'une nouvelle application, par la DGFIP, de collationnement des paramètres locaux de la taxe d'aménagement induit une charge déclarative nouvelle pour les collectivités territoriales, des coûts informatiques importants pour un résultat incertain au regard de l'expérience peu concluante de l'application Ocsit@n, inédite, mise en œuvre par la DGFIP en 2016 en matière de taxe de séjour (cf. Annexe IV, point 4.2.2.2).

La mise en œuvre de cette proposition suppose le concours des collectivités territoriales sans faire peser sur celles-ci une charge excessive : elle implique seulement la communication par leurs soins, ou par leurs centres d'instruction de rattachement, via Sitadel, de ces informations, peu nombreuses, en complément de celles qu'elles communiquent déjà.

À terme, **la substitution de l'alimentation de Surf via Sitadel par une interface de programmation applicative de la DGFIP, travaillant sur une base constituée au sein de Plat'au** incluant l'ensemble des autorisations d'urbanisme délivrées accroîtrait la performance d'ensemble du dispositif. **Il s'agirait d'une amélioration dans un horizon de temps distinct et postérieur au transfert**. Pour donner sa pleine mesure, elle suppose de rendre obligatoire, pour les collectivités instructrices des demandes d'autorisation d'urbanisme, leur instruction dématérialisée. Il s'agit du **prolongement logique du dispositif Plat'au dont le champ d'application serait renforcé et étendu à l'ensemble des communes en prescrivant l'instruction dématérialisée de tous les dossiers**, parvenus sous forme dématérialisée ou non. La DHUP considère que **les communes et centres instructeurs concernés par l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2022 auront d'ailleurs un intérêt objectif à l'extinction rapide du flux de traitement papier** au stade de l'instruction, sans que cela fasse obstacle au dépôt papier de la demande par les pétitionnaires les plus éloignés de la dématérialisation. **La généralisation de l'utilisation de Plat'au constituerait ainsi :**

Rapport

- ◆ **un facteur de simplification des obligations fiscales déclaratives des redevables**, permettant un pré-remplissage de leur déclaration ;
- ◆ **un facteur d'accroissement de la performance du processus de collecte** de la taxe d'aménagement au bénéfice de l'administration fiscale qui bénéficierait d'informations fiables car prises à la source ;
- ◆ **une condition d'efficience de ce dispositif lui-même** compte tenu des expériences déjà menées en matière de facturation électronique et de commande publique et de la mise à disposition gratuite de cette plateforme par l'État au profit des collectivités territoriales (cf. Annexe IV, point 2.1.3.1).

Sans constituer un préalable au transfert, **le dispositif législatif à prévoir pourrait s'appuyer sur la mutualisation de l'instruction** des autorisations d'urbanisme au sein des centres instructeurs, **afin de ne pas faire peser de charge administrative sur les communes les plus petites** et prévoir une entrée en vigueur différée.

4.1.4. L'auto-liquidation peut être mise en œuvre selon trois options techniques distinctes, toutes trois sources de gains d'efficience significatifs

4.1.4.1. Si l'auto-liquidation peut reposer sur trois options techniques, présentant toutes un niveau de risque associé à leur mise en œuvre maîtrisé, l'option 3 présente le degré de robustesse immédiat le plus élevé, voire peut constituer une étape dans la mise en œuvre ultérieure, plus ambitieuse, de l'option 2

L'auto liquidation peut reposer sur différentes solutions techniques qui toutes reposent sur une télé-déclaration du redevable sur l'espace GMBI mais se différencient par les modalités de paiement et de reversement aux collectivités territoriales :

- ◆ **l'option 1 permet un paiement dématérialisé du redevable, sous gestion fiscale des services des impôts des entreprises (SIE)**. Elle nécessite un investissement applicatif lourd et la sécurisation d'un nouveau flux de reversement des recettes aux collectivités territoriales à créer ;
- ◆ **l'option 2 permet aussi un paiement dématérialisé du redevable sous gestion applicative Chorus et nécessite des adaptations applicatives. Elle présente une complexité consistant en la gestion d'un double flux de recouvrement et de reversement aux collectivités territoriales**, au stade du paiement dématérialisé et du recouvrement forcé. Cette difficulté peut être surmontée par la création d'un module de gestion, dont la DGFIP dépendra pour disposer d'une vision complète des reversements ;
- ◆ **l'option 3 correspond au circuit de paiement actuel avec émission de titres papier sous Chorus, nécessite peu d'adaptations applicatives et présente l'avantage de fonctionner sur la base d'un flux financier et comptable existant robuste**. Dans ce cadre, **la relation administration-redevable n'est que partiellement dématérialisée mais le dispositif pourra bénéficier d'améliorations** telle qu'une offre de paiement dématérialisée en cours de développement ou, à terme, l'envoi de titres dématérialisés sur l'espace du redevable dans l'Espace numérique sécurisé unifié, **sans que leur mise en œuvre ne soit un préalable nécessaire au transfert**.

L'option 3 peut constituer la base du transfert tout en constituant la première étape d'une solution plus ambitieuse dans un second temps (option 2 ou améliorations de l'option 3 en tant que telle). Elle peut, tout comme l'option 2 du reste, **s'appuyer, du point de vue de l'organisation, sur les pôles TAM**, lesquels pourraient également continuer à gérer sous ce même circuit le reliquat de flux de dossiers liquidés sous ADS 2007 pendant la période immédiatement consécutive au transfert au titre de l'extinction des stocks (cf. Annexe IV, point 5.3.1).

Dans tous les cas, les risques liés à l’infrastructure informatique et à la sécurisation des flux financiers avec les collectivités territoriales sont, au regard de la cartographie des risques détaillée établie par la mission, **maîtrisés**. La prise en charge, d’une part, de la taxation d’office, et, d’autre part, du reliquat de déclarations papier pourra être effectuée par les centres des impôts fonciers (CDIF). Ceux-ci sont déjà en charge, dans le cadre du dispositif de surveillance/relevé de la DGFIP en matière d’impôts fonciers, de l’évaluation d’office des contribuables qui, en dépit des relances qui leur sont adressées dans le cadre de ce dispositif, persistent à se soustraire à leurs obligations déclaratives. La synergie avec les processus fonciers de la DGFIP pourra ainsi donner sa pleine mesure.

Tableau 11 : Cartographie synthétique des risques associés au transfert de liquidation de la taxe d’aménagement dans le cadre d’une auto-liquidation sous GMBI

Risque	Option 1 (Auto liquidation sous environnement GMBI, paiement concomitant du redevable, circuit applicatif Médoc)	Option 2 (Auto-liquidation sous environnement GMBI, paiement concomitant du redevable, circuit applicatif Chorus)	Option 3 (Auto-liquidation sous environnement GMBI et circuit de recouvrement actuel sous Chorus)
Infrastructure informatique	N	N	N
Reversement aux collectivités territoriales	O Maîtrisé	O Maîtrisé	N
Insécurité juridique	N	N	N
Redevable ⁶	O Maîtrisé/Amélioration possible après transfert	O Maîtrisé/Amélioration possible après transfert	O Maîtrisé/Amélioration possible après transfert

Source : Mission.

Si les développements nécessaires au niveau des systèmes d’information peuvent être conduits, selon la DGFIP, dans un délai de 12 mois, **la mission estime, pour assurer la robustesse de l’environnement technique du transfert, un délai de 18 mois nécessaire et de nature à permettre un transfert rapide dès le 1^{er} janvier 2022. Il s’agit en tout état de cause d’un délai considéré comme nécessaire pour une adaptation de Sitadel.**

4.1.4.2. Dans les trois cas, des gains d’efficacité significatifs sont identifiés

La mission a cherché à évaluer les impacts des options précitées, en s’attachant à identifier les coûts et les gains impliqués par chacune **en raisonnant par référence à l’organisation du processus de collecte existant, dans l’objectif d’identifier les gisements d’économies par phase**. La mission a procédé à cette évaluation sur la base, d’une part, d’un taux de recours à la dématérialisation de 80 %, comme pour les scénarii écartés au point 3.2, et, d’autre part, de 60 %, ce taux correspondant au taux de recours à la déclaration dématérialisée de l’impôt sur le revenu en 2018. La méthodologie retenue est détaillée en annexe IV, étant rappelée que, faute pour les administrations concernées d’avoir produit les informations nécessaires, l’évaluation n’a pu tenir compte du coût complet moyen d’un agent ni des coûts de transition liés à la formation des agents (point 4.2.3.2).

⁶ Ce point concerne l’existence d’une relation partiellement dématérialisée entre l’administration et le redevable. L’incomplétude est très limitée dans le cas des options techniques 1 et 2, plus significative sans être pour autant dirimante dans l’option 3 (cf. Annexe IV, point 2.2.3.1).

Rapport

Il résulte de cette évaluation que **l'option technique 2 apparaît la plus efficiente, quel que soit le taux de recours à la dématérialisation du redevable, sans que l'écart avec les autres options ne conduisent nécessairement à les exclure** (Tableau 12) dès lors que :

- ◆ **l'écart entre les impacts des options 1 et 2 est faible ;**
- ◆ **l'option 3 présente, ainsi qu'il a été dit précédemment, un potentiel d'évolution par elle-même, par exemple via une offre de paiement dématérialisée en cours de développement dont il n'a pas été tenu compte pour le chiffrage, et permet une montée en puissance progressive vers l'option 2 notamment.**

Les trois options présentent des gains d'efficience supérieurs aux scénarii de transfert reposant sur ADS 2007, qui ne produit aucun gain mais génère au contraire des surcoûts immédiats, ou dépendant de l'environnement Démat'ADS qui :

- ◆ se caractérise, sous la même hypothèse d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %, par une performance inférieure de plus de 5 M€ annuels récurrents par rapport à l'option 3 (Tableau 13) ;
- ◆ **présente un niveau de performance à peine équivalent à l'option 3 de l'environnement GMBI appréciée sur la base d'un taux de recours à la dématérialisation de 60 % alors que le scénario sous environnement Démat'ADS a été évalué sous l'hypothèse d'un taux de recours de 80 %.**

Tableau 12 : Évaluation de l'impact financier des trois solutions techniques sous hypothèses d'un taux de recours de 80 % et de 60 %

	Option 1 (Auto-liquidation sous environnement GMBI, paiement concomitant du redevable, circuit applicatif Médoc)	Option 2 (Auto-liquidation sous environnement GMBI, paiement concomitant du redevable, circuit applicatif Chorus)	Option 3 (Auto-liquidation sous environnement GMBI et circuit de recouvrement actuel sous Chorus)
Taux de recours 80 %			
Coût d'investissement initial (en €)	3 175 200	2 263 800	1 989 400
Gain net première année (en €)	14 976 404	16 024 514	13 985 223
Gains annuels récurrents après première année (en €)	18 151 604	18 288 314	15 974 623
Gain ETP total (en ETP)	388	388	349
Taux de recours 60 %			
Coût d'investissement initial (en €)	3 175 200	2 263 800	1 989 400
Gain net première année (en €)	9 226 433	10 274 543	8 838 665
Gains annuels récurrents après première année (en €)	12 401 633	12 538 343	10 828 065
Gain ETP total (en ETP)	261	261	232

Source : Mission.

Rapport

Tableau 13 : Comparaison des gains annuels récurrents attendus de l'auto-liquidation et du scénario sous environnement Démat'ADS

	Taux de recours – 80%				
	Auto-liquidation sous environnement GMBI			Pour mémoire : Scénario Démat'ADS	Pour mémoire : Scénario ADS
	Option 1	Option 2	Option 3		
Gains annuels récurrents après première année (3 ^{ème} année concernant ADS 2007) (en €)	18 151 604	18 288 314	15 974 623	10 944 032	3 487 632

Source : Mission.

4.2. Modifier la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement pour la fixer à l'achèvement des travaux accroîtrait significativement l'efficacité du dispositif sans détériorer le reversement des recettes aux collectivités territoriales

4.2.1. Fixer la date d'exigibilité à l'achèvement des travaux limiterait les annulations/réductions de titres ou incidents de paiement ainsi que les tâches de gestion à faible valeur ajoutée

La taxe d'aménagement est, en application de l'article L. 331-27 du code de l'urbanisme, exigible à la date d'émission du titre de perception, lequel est émis au plus tôt douze mois après la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme. **Le titre de perception est ainsi émis sur la base des informations déclarées plus d'un an auparavant par le pétitionnaire, ce qui occasionne une charge de traitement** importante pour les agents, au stade de l'assiette comme du recouvrement (annulations ou réductions de titres, gestion des plis non distribuables,...) **qui peut, de surcroît, se trouver démultipliée en cas d'émission d'un second titre de perception 24 mois après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme lorsque le montant de taxe est supérieur à 1 500 €.**

Différer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux permettrait de renforcer l'efficacité d'un dispositif auto-liquidé. Dans cette hypothèse, **le redevable procéderait, en effet, à sa déclaration fiscale après l'achèvement des travaux, ce qui limiterait** substantiellement :

- ♦ **les difficultés d'adressage, qui concernent à ce jour 19 % des titres et mobiliseraient,** selon les réponses des pôles TAM au questionnaire de la mission, plus de 21 ETP, soit 15 % des ETP des pôles ;
- ♦ **les annulations ou réductions de titres de perception, les premières représentant à elles seules 8 % des titres pris en charge au titre de l'année 2019.** Dans l'hypothèse où la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement correspondrait à la date d'achèvement des travaux, les annulations et réduction de titres de perception imputables à la modification ou à l'abandon du projet disparaîtraient, seules demeurant celles liées à un contentieux administratif qui n'aurait pu être purgé avant et qui ne représentent qu'une part limitée des annulations ou réductions de titres (cf. Annexe IV, point 4.3.1).

4.2.2. Synchroniser la date de la déclaration de taxe d'aménagement avec les autres obligations fiscales déclaratives à l'achèvement accroîtrait significativement l'efficacité du dispositif

Les constructions nouvelles, ainsi que les changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties ou non bâties, doivent, en application de l'article 1406 du code général des impôts, être déclarés au service des impôts du lieu de situation des biens, par les propriétaires, dans les quatre-vingt-dix jours de leur réalisation définitive.

Cette déclaration fiscale, distincte de la déclaration d'achèvement de fin de travaux prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme, poursuit un objectif spécifique et s'inscrit d'ailleurs dans le dispositif de surveillance/relance actuel de la DGFIP qui permet d'éviter les différés de déclarations trop importants, qui viseraient à éluder l'impôt.

Dès lors, différer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux permettrait de renforcer l'efficacité d'un dispositif auto-liquidé en l'inscrivant pleinement dans la logique du dispositif de surveillance/relance existant en matière foncière, sans nécessiter d'adaptations informatiques nouvelles, ni mobiliser d'agents supplémentaires, ce qui serait nécessairement le cas si la date d'exigibilité demeurait déconnectée de celle de l'achèvement des travaux.

Quoiqu'il n'y ait pas de parfaite correspondance entre les redevables de la taxe d'aménagement (soit les titulaires d'autorisation d'urbanisme) et ceux de la taxe foncière (soit le propriétaire de l'immeuble) et donc de synergie complète des processus, les gains d'efficacité liés à la modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sont significatifs quelle que soit l'option technique retenue. Ils concernent :

- ◆ les temps passés en phase amont du processus de collecte dès lors que le processus de surveillance/relance des redevables s'en trouve allégé grâce à la complète synchronisation du dispositif avec celui des processus fonciers. Sous cette hypothèse, 197 temps passés sont estimés nécessaires si le taux de recours à la dématérialisation est de 80 % et 294 si le taux de recours est de 60 % ;
- ◆ les temps passés en phase aval du processus dès lors que fixer la date d'exigibilité à l'achèvement des travaux aboutit à limiter le nombre des plis non distribuables et à limiter fortement les annulations ou réductions de titres, ainsi que les incidents de paiement (cf. Annexe IV, point 3.1.2) ;
- ◆ en outre, si la mission n'a pu évaluer précisément l'impact de cette mesure sur les réclamations et le contentieux, il est cependant vraisemblable qu'elle contribuera, dans les deux cas, à les minorer. En effet, les réclamations et requêtes contentieuses sont en partie liées aux modifications de l'autorisation d'urbanisme ou à l'abandon du projet.

Les gains attendus de la modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sont significatifs, quelle que soit l'option technique retenue, aboutissant à un gain supplémentaire par rapport à l'évaluation des gains attendus des trois options techniques analysées sous environnement GMBI compris entre 2,5 M€ et 3,6 M€ (Tableau 14). La performance de l'option 3 en particulier s'en trouve notablement renforcée.

Tableau 14 : Impact comparé de la date d'exigibilité sur la performance des options techniques d'auto-liquidation dans le cadre de GMBI (en euros)

Gains totaux	Exigibilité inchangée	Exigibilité à l'achèvement des travaux
Taux de recours de 80 %		
Gains Option 1		
Gain annuel récurrent après première année en euros	18 151 604	20 655 728
En ETP	388	408
Gains Option 2		

Rapport

Gains totaux	Exigibilité inchangée	Exigibilité à l'achèvement des travaux
Taux de recours de 80 %		
Gain annuel récurrent après première année en euros	18 288 314	20 792 438
En ETP	388	408
Gains Option 3		
Gain annuel récurrent après première année en euros	15 974 623	18 767 455
En ETP	349	415
Taux de recours de 60 %		
Gains Option 1		
Gain annuel récurrent après première année en euros	12 401 633	15 745 757
En ETP	261	311
Gains Option 2		
Gain annuel récurrent après première année en euros	12 538 343	15 882 467
En ETP	261	311
Gains Option 3		
Gain annuel récurrent après première année en euros	10 828 065	14 460 897
En ETP	232	318

Source : Mission.

4.2.3. Synchroniser la date de la déclaration de taxe d'aménagement avec les autres obligations fiscales déclaratives à l'achèvement serait source de simplification pour le redevable

La synchronisation de l'exigibilité de la taxe d'aménagement avec les obligations fiscales liées à la taxe foncière serait source de simplification pour le redevable dès lors que :

- ◆ **celui-ci procéderait à la déclaration de la taxe d'aménagement en même temps que sa déclaration de taxe foncière, dans un même environnement fiscal, le portail GMBI**, allégeant donc la perception des obligations déclaratives qui lui incombe en créant l'impression de n'accomplir qu'**une seule démarche administrative** et non deux ;
- ◆ **le moment de la déclaration serait rapproché de celui du paiement, ce qui générerait moins d'incompréhension de la part du redevable**, notamment au regard des délais s'imposant dans le cadre de la procédure actuelle et, la déclaration intervenant postérieurement à l'achèvement des travaux, moins de demandes d'informations auprès de l'administration ;
- ◆ **selon le principe du dites-le nous une fois, les informations saisies par ses soins** au titre de la taxe d'aménagement **pourront être réutilisées** pour la taxe foncière. À titre illustratif, les informations requises concernant les prêts aidés par l'État ou les prêts conventionnés souscrits par le redevable figurent à ce jour à la fois dans la DENCI et dans la déclaration H1 : ils sont donc à ce jour renseignés deux fois par le redevable.

Au contraire, **un statu quo maintenant l'exigibilité de la taxe 12 mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme est source de complexité pour le redevable** dont une démarche serait exigée deux fois.

4.2.4. Au regard de l'échantillon analysé, synchroniser l'exigibilité de la taxe d'aménagement avec la date d'achèvement des travaux ne détériorerait pas les finances locales, voire serait susceptible d'améliorer le délai de disponibilité des recettes au profit des collectivités territoriales

La mission a cherché à **mesurer l'impact, pour les collectivités territoriales**, d'une modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sur la base d'un échantillon de dossiers (cf. Annexe IV, point 4.3.1). L'analyse de cet échantillon démontre que :

- ◆ **le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance intervient postérieurement à la date d'achèvement réelle des travaux dans 94 % des cas, soit en moyenne plus de 202 jours après la date d'achèvement réelle des travaux ;**
- ◆ le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance n'intervient avant la date d'achèvement réelle des travaux que dans 6 % des cas, soit en moyenne 37 jours avant cette date.

Fixer l'exigibilité à l'achèvement des travaux serait susceptible d'améliorer les délais de disponibilité des recettes, en faveur des collectivités territoriales concernées. Cette analyse a été réalisée sous la contrainte des délais impartis à la mission pour conduire ses travaux. Une analyse complémentaire, sur la base d'un échantillon élargi, pourrait ultérieurement être conduite par les services de la DGFIP pour confirmer cette étude.

Ce n'est donc qu'à titre complémentaire, et dans un souci de complétude, que la mission a étudié les mesures d'accompagnement si elles étaient néanmoins jugées nécessaires. Si la mission considère que ni la suppression de la double échéance, ni le relèvement de son seuil de déclenchement ne sont opportunes (cf. Annexe IV, point 4.2.2), la création, à titre transitoire, d'un acompte pesant sur les professionnels serait juridiquement concevable pour autant que l'acompte ne soit dû que par les contribuables bénéficiant d'une autorisation de construire ou d'aménager portant sur une surface significative, conformément à la solution dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-744 DC relative à la loi de finances pour 2017 (cf. Annexe IV, point 4.2.3).

4.2.5. Au regard de la cartographie des risques à maîtriser en vue du transfert et des gains d'efficience identifiés, les options techniques 2 et 3, le cas échéant mises en œuvre successivement, offrent les meilleures garanties de réussite au transfert

Au regard de la cartographie des risques à maîtriser en vue du transfert et des gains d'efficience identifiés, les options techniques 2 et 3 offrent les meilleures garanties de réussite au transfert :

- ◆ si l'**option 2** nécessite un investissement applicatif plus important que l'option 3, elle **se caractérise par des gains d'efficience plus importants** (soit un écart de 2,6 M€) ;
- ◆ toutefois, l'**option 3 présente un degré de maîtrise du risque associé à la sécurisation des versements aux collectivités territoriales plus élevé** (Graphique 4) et, quoique moins performante *ab initio*, **peut évoluer soit par améliorations ultérieures, soit en constituant la première étape d'un déploiement sûr de l'option 2 ;**
- ◆ **l'une et l'autre peuvent s'appuyer sur l'expertise des pôles TAM**, la taxation d'office pourra être mise en œuvre par la DGFIP au niveau des centres des impôts fonciers (CDIF), ce qui permettra de faire jouer à plein les synergies avec ses processus fonciers.

Quoique présentant des gains d'efficience comparables à l'option 2, l'option 1 induit un investissement applicatif important et complexe, une sécurisation du versement aux collectivités territoriales plus complexe à maîtriser que les autres, et nécessite la création d'un circuit de traitement nouveau sans pouvoir capitaliser sur l'expérience des pôles TAM.

4.3. L'auto-liquidation dans le cadre du portail GMBI ne préjuge pas d'éventuelles évolutions ultérieures liées à la lutte contre l'artificialisation

Dans le prolongement de la feuille de route définie en 2011⁷ par la Commission européenne d'arrêter d'ici 2050 « toute augmentation nette de la surface de terre occupée » et de la stratégie nationale pour la biodiversité qui court jusqu'en 2020, **le Gouvernement a fixé l'objectif de « zéro artificialisation nette » dans le cadre du plan pour la biodiversité présenté le 4 juillet 2018.**

La mission a procédé à un recensement des différentes propositions existant concernant une éventuelle réorientation de la taxe d'aménagement au service de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Aucune de ces propositions, reprises toutefois dans différents rapports successifs⁸ n'a jamais fait l'objet d'une évaluation complète de son impact et de sa capacité à satisfaire un objectif de lutte contre l'artificialisation.

En accord avec ses commanditaires, **la mission a élaboré une grille d'évaluation susceptible de constituer la base d'une première évaluation à conduire.** Ces travaux constituent de premières réflexions identifiant des préalables à mener si cette réflexion devait être prolongée dans le cadre d'autres travaux, sont retracés dans une note qui leur est spécifiquement dédiée. **La mission a également veillé à ce que le scénario de transfert identifié n'obère pas une éventuelle évolution ultérieure** de la taxe d'aménagement dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation. Tel est bien le cas d'une auto-liquidation dans le cadre du portail GMBI qui ne préjuge pas d'éventuelles évolutions ultérieures liées à la lutte contre l'artificialisation. Il en va de même de la recherche de solutions efficaces et fiables de transmission de l'information sur les taux par secteurs, plusieurs propositions étant basées sur la différenciation du taux en fonction de divers paramètres (terrains non artificialisés, terrain pollué, secteur de projet très dense...).

5. Le lancement rapide des opérations préparatoires au transfert, qu'elles soient d'ordre informatique, normatif ou opérationnel, doit permettre un transfert dès le 1^{er} janvier 2022

5.1. La sécurisation du transfert suppose un délai de mise en œuvre qui ne peut être inférieur à 18 mois et des modifications normatives avec une entrée en vigueur différée

Indépendamment des développements informatiques nécessaires, le transfert de la liquidation de la fiscalité de l'aménagement à la DGFIP suppose des modifications de niveau législatif et réglementaire du code de l'urbanisme (cf. Annexe IV, point 5.1). Si les modifications de niveau législatif peuvent être intégrées au sein d'un projet de loi de finances, pour être adoptées en fin d'année 2020, les modifications de niveau réglementaire doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, lesquelles peuvent être adoptées dans un délai de six mois suivant la promulgation des dispositions législatives.

La mission estime que le délai de mise en œuvre du transfert ne peut en tout état de cause être inférieur à 18 mois, ni excéder une durée de deux ans, au regard de la mobilisation exigée des agents des deux ministères. Elle **recommande un dispositif d'entrée en vigueur différée du transfert à la DGFIP, au 1^{er} janvier 2022,** afin :

⁷ Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources (Commission européenne, 2011).

⁸ Rapport Sainteny (2015) ; Comité pour l'économie verte, Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? (2019) ; Comité pour l'économie verte, Les enjeux de l'artificialisation des sols (2019) ; France Stratégie, Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? (juillet 2019).

Rapport

- ◆ de tenir compte du délai nécessaire à la conduite des opérations relatives aux infrastructures informatiques dont la robustesse constitue un impératif ;
- ◆ d'assurer la sécurité juridique du transfert vis-à-vis des redevables ;
- ◆ d'assurer des conditions de transfert satisfaisantes aux agents concernés des administrations.

5.2. La conduite des opérations préalables nécessaires au transfert doit mobiliser les services tant de la DGFIP que du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires

5.2.1. L'apurement du stock des dossiers fiscaux en instance est un préalable indispensable au transfert

La mobilisation des administrations concernées est indispensable. En particulier, la mission a constaté que, sur les quatre ETP dont bénéficie le pôle fiscalité du bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée de la DHUP, trois sont vacants depuis l'automne 2019. **Le remplacement de ces postes vacants est urgent et prioritaire, non seulement pour animer et piloter l'activité de taxation en vue du maintien d'un traitement adapté de la liquidation de la taxe par les DDT(M) jusqu'à son transfert opérationnel mais aussi pour contribuer à sa bonne préparation.**

Le transfert doit concerner les dossiers rattachés à une autorisation d'urbanisme délivrée à compter du 1^{er} janvier 2022. En effet, au regard de la solution proposée, soit l'auto-liquidation dans le cadre de l'espace GMBI, **les dossiers rattachés à des années antérieures n'ont pas vocation à être transférés à la DGFIP dès lors que les pétitionnaires ont rempli une DENCI** lors du dépôt de leur demande d'autorisation d'urbanisme, laquelle a déjà fait l'objet d'une saisie par les agents des DDT(M) sous ADS 2007 et **dont le traitement, s'il n'est pas achevé, est à tout le moins engagé. Or, il serait difficilement concevable d'imposer au redevable, au motif que le circuit de traitement des dossiers est appelé à s'éteindre en DDT(M), une nouvelle démarche dans le cadre de GMBI.** Ces dossiers doivent être traités par les DDT(M), en ce compris le stock existant qui s'élève à plus de 97 000 dossiers pour les années 2016 à 2018 et près de 67 500 au titre de 2019. L'apurement de ce stock doit être réalisé en utilisant des moyens vacataires ou contractuels de longue durée, en fonction de l'ampleur du retard dans les DDT(M), avec un appui affirmé de l'administration centrale. Ce dispositif doit également concerner la RAP logement et la TCBCE.

Une disposition transitoire devra cependant être prévue pour les dossiers déposés avant la date d'entrée en vigueur du transfert (ce qui nécessite de joindre une DENCI), dont la décision favorable aura été prise après cette date (cf. Annexe IV, point 5.3.1)

Proposition n° 8 : Transférer la liquidation des taxes d'aménagement à la DGFIP pour les dossiers rattachés à une autorisation d'urbanisme délivrée à compter du 1^{er} janvier 2022 et apurer rapidement les stocks en DDT(M).

5.2.1. Un dispositif de sensibilisation des redevables et bénéficiaires aux nouvelles modalités de collecte des taxes concernées doit accompagner la transition

Les modifications structurelles du processus de collecte de la taxe d'aménagement justifient une information précoce du redevable sur ses obligations déclaratives. L'obligation de procéder à sa déclaration de taxe d'aménagement sur l'espace GMBI doit en effet être portée à sa connaissance, non seulement par le dispositif de surveillance/relance, mais aussi, en réalité dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme liée à son projet immobilier. Cette information peut ainsi utilement lui être communiquée lors de la délivrance du récépissé de dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, soit par une modification de ce récépissé pour le compléter, soit sur un autre support, à but informatif, qui serait remis au pétitionnaire en même temps que ce récépissé. De manière plus générale, le plan de communication déployé par la DGFIP dans la perspective du déploiement de GMBI devra inclure une information sur l'évolution du processus de collecte de la taxe d'aménagement.

Proposition n° 9 : Informer le redevable de ses obligations déclaratives sous Gérer mes biens immobiliers dès le dépôt de sa demande d'autorisation d'urbanisme, soit en complétant le récépissé de dépôt de demande qui lui est délivré, soit sur un autre support informatif qui lui serait remis en même temps que ce récépissé et inclure, au sein de la communication organisée par la DGFIP en vue du déploiement de Gérer mes biens immobiliers, une information spécifique sur la collecte de la taxe d'aménagement.

En outre, les services de la DGFIP se substituant aux DDT(M), il convient de **sensibiliser les collectivités territoriales concernées aux conséquences qui s'attachent à ce changement, notamment concernant la taxation d'office des constructions ou aménagements effectués sans autorisation ou en infraction avec l'autorisation accordée**, conformément à l'article L. 331-23 du code de l'urbanisme. Ces infractions sont constatées par un procès-verbal établi par le maire, qui devra, à compter du transfert, veiller à le communiquer aux services compétents de la DGFIP, ce procès-verbal devant en principe, comme c'est le cas à ce jour, mentionner l'ensemble des éléments permettant de procéder à la taxation.

Proposition n° 10 : Sensibiliser les communes aux conséquences qui s'attachent au transfert de la taxe d'aménagement à la DGFIP concernant la taxation d'office des constructions ou aménagements effectués sans autorisation ou en infraction avec l'autorisation accordée.

5.2.2. Le transfert exigera une forte coordination des services chargés des ressources humaines des deux ministères

Sur la base des besoins humains de la DGFIP pour répondre à cette nouvelle mission, appréciés au regard du dispositif technique retenu, **le transfert exigera une forte coordination des services chargés des ressources humaines des deux ministères. Une fois l'option technique de l'auto-liquidation dans le cadre de GMBI déterminée, la DGFIP devra, en premier lieu, apprécier son impact, sur la base des évaluations proposées par la mission, sur ses propres effectifs. En effet, outre qu'elles n'emportent pas nécessairement les mêmes conséquences en termes d'ETP nécessaires à leur fonctionnement normal, les options techniques en cause peuvent reposer sur des organisations et des compétences métiers différentes** (compétences fiscales, comptables et financières, connaissance du circuit des recettes non fiscales) et peuvent prendre appui sur les pôles TAM. **Ce n'est qu'une fois cette opération préalable accomplie que les postes non pourvus susceptibles d'être proposés à des agents des DDT(M) pourront être identifiés.**

Rapport

Une seconde étape consistera à **publier ces postes ou inviter les agents à faire connaître leur vœu éventuel de mutation dès le début de l'année 2021**. L'organisation du transfert supposera de déterminer les conditions d'accueil des agents qui auront souhaité rejoindre la DGFIP, sur la base d'une mise à disposition ou d'un détachement. En tout état de cause, il conviendra de veiller à ce que la mutation des agents des DDT(M) intéressés intervienne dans des conditions permettant aux DDT(M) d'assurer le fonctionnement normal du service d'instruction au cours de l'année 2021. Un accompagnement des agents en termes de formation, qu'il s'agisse d'agents de la DGFIP ou d'agents en provenance des DDT(M) qui devront s'approprier un nouvel environnement applicatif, voire, selon les choix effectués, normatif, est nécessaire.

Si l'impact sur l'organisation des services de la DGFIP est certain, il sera tout aussi important pour les DDT(M). Sur les plus de 600 personnes aujourd'hui concernées, entre 150 et 350 au plus pourraient avoir la possibilité de partir travailler en DDFIP ou en DRFIP, suivant l'organisation retenue. Ce sont donc *a minima* près 250 agents de DDT(M) qui devront être redéployés à partir de 2022 sur d'autres missions, en tenant compte d'un flux de départ en retraite qui devrait être élevé (108 agents, soit 23 % des agents avaient 60 ans et plus en 2019⁹). Les DDT(M) devront, avec un appui affirmé de la DGALN, se mobiliser pour continuer à assurer l'instruction des derniers dossiers reçus en 2021 et éteindre le stock tout en conduisant un projet de redéploiement progressif des agents non transférés sur d'autres missions.

⁹ Source : tableaux de la direction des ressources humaines portant sur les postes identifiés par VMP.

CONCLUSION

Le transfert de la taxe d'aménagement à la DGFIP doit permettre de simplifier et moderniser un processus de collecte dont les faiblesses actuelles, liées à un circuit faiblement dématérialisé, générant des coûts de mise en qualité des dossiers élevés et à un pilotage défaillant, conduisent à une perte d'efficacité globale. Pour produire des gains de simplification et d'efficacité au profit du redevable comme des collectivités territoriales bénéficiaires, le transfert doit reposer sur une auto-liquidation de la taxe dans le cadre de l'espace Gérer mes biens immobiliers de la DGFIP, permettant au redevable d'avoir une vision d'ensemble du traitement fiscal de son patrimoine immobilier.

Dans ce cadre, l'auto-liquidation peut être mise en œuvre par la DGFIP, dès le 1^{er} janvier 2022, sur la base de deux options techniques toutes deux décrites dans le présent rapport : l'une (option 2) repose sur une télé-déclaration avec paiement concomitant du redevable ; l'autre (option 3) repose sur une télé-déclaration associée au circuit de recouvrement existant. Dans un souci de sécurisation du transfert, et sans que cela conduise nécessairement à écarter le choix de l'option 2 comme scénario de transfert, la mission privilégie un schéma en deux temps :

- ◆ première étape : mise en œuvre de l'option 3 qui, reposant sur des systèmes d'information robustes, sécurise le reversement des recettes aux collectivités locales et s'appuie sur l'expérience des pôles TAM de la DGFIP, constitue le scénario de transfert à privilégier ;
- ◆ seconde étape : le dispositif devra faire l'objet d'améliorations ultérieures devant conduire à une dématérialisation aboutie de la relation entre l'administration et le redevable, soit par déploiement, dans des conditions optimales, de l'option 2, soit par développements d'améliorations ultérieures de l'option 3 en tant que telle.

Cette refonte du processus de collecte de la taxe d'aménagement, dont l'exigibilité serait rattachée à l'achèvement des travaux, améliorera alors pleinement tant son efficacité du point de vue de l'administration et des collectivités bénéficiaires que sa lisibilité au profit du redevable.

S'il repose principalement sur la DGFIP, le transfert doit également mobiliser les services du ministère de la cohésion des territoires dans l'objectif d'offrir aux collectivités bénéficiaires de la taxe d'aménagement et aux redevables un circuit de collecte performant et plus simple. À cet égard, l'enrichissement de la base Sitadel, dans l'attente d'une généralisation de la plateforme d'échange Plat'au, riche de potentialités pour le processus de collecte, doit contribuer à alléger les obligations déclaratives du redevable en les simplifiant.

Pour permettre un transfert dès le 1^{er} janvier 2022, le lancement rapide des opérations préparatoires (développement ou adaptation des systèmes d'information, modifications législatives et réglementaires à effectuer, gestion des ressources humaines) est indispensable.

Rapport

À Paris, le 16 mars 2020

L'inspectrice des finances,



Céline Frackowiak

L'ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts,



François Noisette

Sous la supervision de
l'inspectrice générale des finances,



Anne Paugam

L'ingénieur hors classe
des travaux publics de l'État,



Didier Bureau

PRÉPARATOIRE À L'ADMINISTRATIVE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Transférer à la DGFIP la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive.

Proposition n° 2 : Fiabiliser la base taxable de la part culture de la redevance pour archéologie préventive en prévoyant des échanges réguliers de sensibilisation des services préfectoraux à l'activité des DRAC et une communication systématique des décisions prises par les services préfectoraux sur des projets donnant lieu à taxation.

Proposition n° 3 : Transférer la liquidation de la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage à la DGFIP en veillant à ce que ce transfert soit source de modernisation du processus de collecte.

Proposition n° 4 : Abroger le versement pour sous-densité compte tenu de sa complexité, de la faiblesse de son rendement et de son incapacité à atteindre l'objectif de politique publique qui lui était assigné.

Proposition n° 5 : Inscrire la taxe d'aménagement dans un dispositif d'auto-liquidation dans le cadre de Gérer mes biens immobiliers et du dispositif de surveillance/relance associé, bénéficiant d'un flux Sitadel fiabilisé et enrichi.

Proposition n° 6 : Synchroniser l'exigibilité de la taxe d'aménagement avec la date d'achèvement des travaux.

Proposition n° 7 : Généraliser, à terme et dans un horizon distinct de celui du transfert, l'utilisation de Plat'au afin de simplifier les obligations déclaratives du redevable et intégrer la DGFIP dans le comité de pilotage du projet Démat ADS.

Proposition n° 8 : Transférer la liquidation des taxes d'aménagement à la DGFIP pour les dossiers rattachés à une autorisation d'urbanisme délivrée à compter du 1^{er} janvier 2022 et apurer rapidement les stocks en DDT(M).

Proposition n° 9 : Informer le redevable de ses obligations déclaratives sous Gérer mes biens immobiliers dès le dépôt de sa demande d'autorisation d'urbanisme, soit en complétant le récépissé de dépôt de demande qui lui est délivré, soit sur un autre support informatif qui lui serait remis en même temps que ce récépissé et inclure, au sein de la communication organisée par la DGFIP en vue du déploiement de Gérer mes biens immobiliers, une information spécifique sur la collecte de la taxe d'aménagement.

Proposition n° 10 : Sensibiliser les communes aux conséquences qui s'attachent au transfert de la taxe d'aménagement à la DGFIP concernant la taxation d'office des constructions ou aménagements effectués sans autorisation ou en infraction avec l'autorisation accordée.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE II : PÉRIMÈTRE DU TRANSFERT

ANNEXE III : ADS 2007

**ANNEXE IV : MODALITÉS DE TRANSFERT DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT
À LA DGFIP**

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

1. CABINETS.....	1
1.1. Ministère de la transition écologique et solidaire	1
1.2. Ministère de la cohésion territoriale et des relations avec les collectivités territoriales.....	1
1.3. Ministère de l'action et des comptes publics	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES	1
2.1. Secrétariat général des ministères de la cohésion des territoires et de la transition écologique et solidaire	1
2.1.1. Direction des ressources humaines.....	1
2.1.2. Service du numérique.....	1
2.1.3. Service du pilotage et de l'évolution des services.....	1
2.2. Commissariat général au développement durable.....	2
2.3. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.....	2
2.4. Direction générale des finances publiques	2
2.4.1. Service de la gestion fiscale	2
2.4.2. Service des collectivités locales.....	2
2.4.3. Service financier et comptable de l'État.....	2
2.4.4. Mission Chorus.....	3
2.4.5. Service des ressources humaines	3
2.4.6. Mission unification recouvrement fiscal.....	3
2.4.7. Direction de la législation fiscale.....	3
2.4.8. Service des systèmes d'information	3
2.5. Direction générale du trésor.....	3
2.6. Direction du patrimoine du ministère de la Culture.....	3
2.7. Direction générale des collectivités territoriales.....	4
3. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT	4
3.1. Directions départementales des territoires	4
3.1.1. Alpes Maritimes.....	4
3.1.2. Aveyron	4
3.1.3. Bouches-du-Rhône.....	4
3.1.4. Loir-et-Cher.....	4
3.1.5. Loire-Atlantique.....	4
3.1.6. Maine-et-Loire.....	5
3.1.7. Manche.....	5
3.1.8. Meurthe-et-Moselle	5
3.1.9. Seine et Marne	5
3.1.10. Deux Sèvres	5
3.1.11. Vienne	5
3.2. Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France.....	5
3.3. Directions départementales des finances publiques.....	5
3.3.1. Maine-et-Loire.....	5
3.3.2. Morbihan.....	6
3.3.3. Saône-et-Loire	6
3.3.4. Seine-et-Marne	6
3.3.5. Vaucluse.....	6

4. AGENCE POUR L'INFORMATIQUE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	6
5. ORGANISATIONS SYNDICALES	6
5.1. Confédération française démocratique du travail (CFDT).....	6
5.2. Force ouvrière (FO).....	6
5.3. Union nationale des syndicats autonomes (UNSA).....	7
6. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS LOCALES	7
6.1. Association des maires de France	7
6.2. Assemblée des Communautés de France	7
6.3. France Urbaine	7
7. FÉDÉRATION DES PROMOTEURS IMMOBILIERS	7
8. EXPERTS.....	7

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

1. Cabinets

1.1. Ministère de la transition écologique et solidaire

M^{me} Sophie Dorothee Duron, conseillère en charge de la biodiversité, de l'eau et de la mer

M. Guillem Canneva, conseiller de la Secrétaire d'Etat auprès de la Ministre de la Transition écologique et solidaire

1.2. Ministère de la cohésion territoriale et des relations avec les collectivités territoriales

M. Adrien Bayle, conseiller finances locales

M. Thomas Welsch, conseiller aménagement, construction, urbanisme et transition énergétique

1.3. Ministère de l'action et des comptes publics

M. Florian Colas, directeur adjoint

M^{me} Elise Valetoux, conseillère en charge des relations avec le parlement et de la fiscalité

2. Administrations centrales

2.1. Secrétariat général des ministères de la cohésion des territoires et de la transition écologique et solidaire

2.1.1. Direction des ressources humaines

M. Jacques Clément, directeur des ressources humaines

M. Gérard Chataigner, adjoint au directeur des ressources humaines

M^{me} Anne Grangé, cheffe du département de la modernisation et de l'animation des réseaux

2.1.2. Service du numérique

M. Jean Luc Lourençot, adjoint au sous-directeur, sous-direction Produits numériques métiers (PNM)

M^{me} Karine Pipet, cheffe du département PNM 2

M^{me} Sophie Quernec, cheffe du groupe produits urbanisme et portuaire

2.1.3. Service du pilotage et de l'évolution des services

M. Sylvain Reverchon, adjoint au chef de service

2.2. Commissariat général au développement durable

M. Jérôme Harnois, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction

M^{me} Marie Hassan, cheffe du bureau des statistiques de l'offre du logement

2.3. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

M. François Adam, directeur

M. Jean Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable (AD)

M^{me} Muriel Bensaid, adjointe à la sous-directrice de la qualité et du cadre de vie (QV 5)

M. Patrick Brie, adjoint à la sous-directrice de la qualité et du cadre de vie (QV 5)

M. Jean Baptiste Lasne, directeur du programme Démat'ADS

2.4. Direction générale des finances publiques

M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques

M. Antoine Magnant, directeur général adjoint des finances publiques

2.4.1. Service de la gestion fiscale

M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale

M^{me} Sylviane Ortiz, chef du bureau GF3A (Cadaastre)

M. François Rollo, adjoint au chef du bureau GF3A

M. Bernard Franc, chef de pôle au bureau GF3A

M. Jean-Luc Jacquet, chef du bureau GF3B (Publicité foncière et fiscalité du patrimoine)

Mathieu Bouvet, chef de division juridique et pilotage du réseau, bureau GF3B

Marianne Heulot, cheffe de section, bureau GF3B

François Petitberghien, rédacteur, bureau GF3B

M^{me} Marina Fages, adjoint au chef du bureau GF1A (Animation de la fiscalité des particuliers)

2.4.2. Service des collectivités locales

M. Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales

M^{me} Béatrice Diaz-Cohen, bureau CL 2A (Conseil fiscal de la valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé)

M^{me} Nathalie Viault, rédactrice, bureau CL 2A

2.4.3. Service financier et comptable de l'État

M. Olivier Touvenin, chef du service financier et comptable de l'État

M. Bastien Llorca, adjoint au chef du service financier et comptable de l'État

Annexe I

M. Firtion, adjoint au chef de bureau FCE2A (Dépenses de l'État, rémunérations et recettes non fiscales)

M^{me} Annelise Meissimilly, chef du pôle « recettes non fiscales », bureau FCE2A

M^{me} Bouvet-Masure, adjointe à la cheffe de pôle RNF, bureau FCE2A

M. Thierry Benichou, rédacteur, bureau FCE2A

2.4.4. Mission Chorus

M. Guillaume Chabert, chef de mission

2.4.5. Service des ressources humaines

M. Olivier Rousseau, sous-directeur de la gestion des personnels et des parcours professionnels des ressources humaines

2.4.6. Mission unification recouvrement fiscal

M. Alain Piau, chef de la mission

2.4.7. Direction de la législation fiscale

M. Clément Larrivé, adjoint au chef de bureau A

2.4.8. Service des systèmes d'information

M. Bruno Rousselet, chef de service

M. Tomasz Blanc, sous-directeur études et développement

M. Laurent Soulié, chef de bureau SI1D (Applications foncières et du contrôle fiscal)

M^{me} Anne Henninger, administratrice des finances publiques adjointe, bureau SI1D

2.5. Direction générale du trésor

M. Thierry Guyon, sous-directeur des politiques sectorielles (POLSEC),

M. Adrien Zakhartchouk, chef du bureau POLSEC 4

M^{me} Blandine Vachon, adjointe au chef de bureau POLSEC 4

M. Thomas Tardiveau, adjoint au chef de bureau POLSEC 2

2.6. Direction du patrimoine du ministère de la Culture

M^{me} Iris Boh, adjointe au sous-directeur de l'archéologie

M^{me} Frédérique Fromentin, cheffe du bureau des ressources de l'archéologie

M. Damien Leroy, chargé du suivi de la redevance archéologie préventive

2.7. Direction générale des collectivités territoriales

M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M^{me} Adeline Latige, adjointe au chef du bureau de la fiscalité locale (FL1)

M^{me} Sabrina Moujon, rédactrice au bureau FL1

3. Services déconcentrés de l'État

3.1. Directions départementales des territoires

3.1.1. Alpes Maritimes

M. Serge Castel, directeur départemental

M. Jean Roch Langlade, adjoint à la cheffe du service aménagement, urbanisme et paysage

M^{me} Carine Montfort, responsable du pôle fiscalité ADS

3.1.2. Aveyron

M. Laurent Wendling, directeur

M^{me} Laure Valade, directrice-adjointe

3.1.3. Bouches-du-Rhône

M. Jean-Philippe d'Issernio, directeur

M. Claude Remond, chef du pôle ADS fiscalité

3.1.4. Loir-et-Cher

M^{me} Corine Biver, directrice adjointe

M^{me} Martine Pommier, chef du service Urbanisme et Aménagement

3.1.5. Loire-Atlantique

M. Thierry Latapie-Bayroo, directeur

M. Christophe Perroquin, chef du service aménagement durable

M. Vincent Beudet, chef du pôle ADS

Annexe I

3.1.6. Maine-et-Loire

M. Didier Gérard, directeur

M. François Blineau, chef du service aménagement, urbanisme et risques

M. Fabrice Nicolas, chef de l'unité ADS et fiscalité

M^{me} Mireille Boissard, cheffe du pôle fiscalité

3.1.7. Manche

M. Dominique Etienne, chef du service aménagement durable des territoires

M^{me} Isabelle Pasquette, cheffe du bureau fiscalité de l'urbanisme

3.1.8. Meurthe-et-Moselle

M. Yann Dacquay, directeur

M. Frédéric Thorner, chef du service aménagement durable, urbanisme et risques

3.1.9. Seine et Marne

M. Igor Kisseleff, directeur départemental

3.1.10. Deux Sèvres

M. Thierry Chatelain, directeur départemental

3.1.11. Vienne

M^{me} Béatrice Pellerin, cheffe de l'unité fiscalité de l'urbanisme

3.2. Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile de France

M^{me} Cécile Brenne, directrice adjointe de l'unité départementale 92

M. Michael Provost, chef du service urbanisme et développement durable

M^{me} Valérie Chat, cheffe du pôle statistiques et fiscalité

3.3. Directions départementales des finances publiques

3.3.1. Maine-et-Loire

M. Michel Derrac, directeur

M. Gilles Tourpin, directeur-adjoint

M^{me} Muriel Laulagnier, cheffe du pôle de recouvrement taxe d'aménagement

3.3.2. Morbihan

M^{me} Catherine Castrec, responsable du pôle gestion publique

M^{me} Frédérique Moréac, adjointe à la responsable du pôle gestion publique

M. Christophe Libre, responsable de la division État

3.3.3. Saône-et-Loire

M^{me} Emmanuelle Mathey, responsable du pôle gestion publique

M. Romain Dineur, responsable du pôle recettes non fiscales

3.3.4. Seine-et-Marne

M. Jean Marc Valès, directeur

Mme Dounia Cherfaoui, responsable du pôle opérations

3.3.5. Vaucluse

M. Christian Bontoux, responsable de la division de la comptabilité et des recettes non fiscales

M. Philippe Alzas, responsable du pôle recettes non fiscales

4. Agence pour l'informatique financière de l'État

M. Joel Le Maux, Responsable Mission Urbanisation SIFE

5. Organisations syndicales

5.1. Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Eric Tavernier, suppléant, DDT de Seine et Marne

M^{me} Stéphanie Jalabert, experte, DDT du Gard, correspondante fiscalité

5.2. Force ouvrière (FO)

M. Laurent Janvier, titulaire, DDT du Loiret, membre du CTPM du ministère de la transition écologique et solidaire

M^{me} Sandrine Fourcher-Michelin, titulaire, DDT de l'Eure et Loir, responsable ADS

M. Joël Cange, suppléant, DDTM du Nord, membre du Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de la DDI

M. Philippe Guinoiseau, expert, DDT du Val d'Oise, responsable de la mission fiscalité, membre du comité technique de la DDI,

M^{me} Muriel Buisson-Sebat, experte, DDT des Deux-Sèvres, formatrice fiscalité

5.3. Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

M^{me} Françoise Picaut, experte, DDT Hautes Pyrénées

6. Associations de collectivités locales

6.1. Association des maires de France

M. Sylvain Bellion, responsable du département ville, urbanisme, habitat et transport

6.2. Assemblée des Communautés de France

M. Philippe Schmitt, secrétaire général

M^{me} Claire Delpéch, responsable finances, fiscalité et habitat

6.3. France Urbaine

M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales

M^{me} Nathalie Fourneau, conseillère Ville, urbanisme, habitat et transport

M^{me} Christelle Gauchet, administratrice, pilote du groupe de travail fiscalité et dotation

M. Grégory Hartman, direction des finances de Dijon

M^{me} Caroline Obadio

7. Fédération des promoteurs immobiliers

M. Alexis Rouque, délégué général

M^{me} Bérengère Joly, directrice juridique

8. Experts

M. Guillaume Sainteny, président de GS conseil.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

ANNEXE II

Périmètre du transfert

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

1. ÉTROITEMENT LIÉE À LA GESTION DE LA LIQUIDATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT, LA PART LOGEMENT DE LA REDEVANCE POUR ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE A VOCATION À ÊTRE TRANSFÉRÉE, AVEC ELLE, À LA DGFIP.....	1
1.1. Quoiqu'elles poursuivent un objectif commun de sauvegarde du patrimoine archéologique, les parts logement et culture composant la redevance pour archéologie préventive sont liquidées et recouvrées selon des modalités distinctes.....	1
1.1.1. <i>Si la redevance pour archéologie préventive a pour objectif de contribuer au financement de la sauvegarde du patrimoine archéologique, elle comporte dans les faits deux parts qui reposent sur des faits générateurs distincts.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La part logement de la redevance pour archéologie préventive est liquidée et recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe d'aménagement.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les circuits de liquidation et de recouvrement de la RAP culture demeurent distincts de ceux de la RAP logement.....</i>	<i>1</i>
1.2. Seule la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive a vocation, à ce stade, à être transférée avec celle de la taxe d'aménagement à la DGFIP.....	5
1.2.1. <i>Au regard de leur degré élevé d'intégration, la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive a vocation à être transférée à la DGFIP avec celle de la taxe d'aménagement.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Il n'est pas opportun de transférer la liquidation de la part culture de la redevance pour archéologie préventive tant que le risque d'évaporation de l'assiette taxable n'est pas maîtrisé.....</i>	<i>7</i>
2. LE VERSEMENT POUR SOUS-DENSITÉ, PEU APPROPRIÉ PAR LES COMMUNES ET COMPLEXE, PRÉSENTE UN IMPACT TRÈS LIMITÉ, VOIRE NÉGLIGEABLE, ET DOIT ÊTRE ABROGÉ.....	10
2.1. Conçu comme un outil facultatif de lutte contre l'artificialisation des sols, le versement pour sous-densité n'a été institué que par un nombre marginal de communes, en constante diminution depuis 2015.....	10
2.1.1. <i>Le versement pour sous-densité est un outil complexe devenu de facto inutilisable compte tenu de l'abrogation du régulateur que constituait le coefficient d'occupation des sols dans les documents d'urbanisme.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>Seules 18 communes mettent en œuvre un versement pour sous-densité en 2019.....</i>	<i>12</i>
2.2. Si la liquidation du versement pour sous-densité aurait vocation à être transférée à la DGFIP avec la taxe d'aménagement, la mission recommande la suppression de ce dispositif en raison de son impact très limité.....	13
2.2.1. <i>L'inefficacité du versement pour sous-densité est admise des collectivités territoriales.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>L'abrogation de ce dispositif n'emporterait pas de conséquences notables sur les collectivités ayant institué un versement pour sous-densité.....</i>	<i>15</i>

3. LA GESTION DE LA TAXE SUR LA CRÉATION DE LOCAUX À USAGE DE BUREAUX, DE LOCAUX COMMERCIAUX ET DE LOCAUX DE STOCKAGE A VOCATION À ÊTRE TRANSFÉRÉE À LA DGFIP AVEC CELLE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT..... 15

3.1. Perçue au profit de la région Île-de-France, la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage emprunte des caractéristiques à la taxe d'aménagement et à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement	15
3.2. La liquidation et le recouvrement de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage suivent des circuits distincts de ceux de la taxe d'aménagement.....	25
3.2.1. <i>Le processus de liquidation de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage, géré par la DRIEA, n'est ni automatisé, ni dématérialisé</i>	25
3.2.2. <i>La fiabilité limitée du suivi des montants liquidés traduit une difficulté de consolidation des flux liée à l'absence de caractère automatisé de la gestion de la taxe</i>	26
3.2.3. <i>Le recouvrement de la taxe relève à ce jour de la compétence de la DDFiP de Seine et Marne et non du circuit spécifique dépendant des pôles de fiscalité de l'aménagement</i>	27
3.3. Dès lors que la liquidation des autres taxes d'aménagement serait unifiée à la DGFIP, le maintien de la liquidation de cette taxe par la DRIEA n'est pas justifié	29

PRÉPARATOIRE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

1. Étroitement liée à la gestion de la liquidation de la taxe d'aménagement, la part logement de la redevance pour archéologie préventive a vocation à être transférée, avec elle, à la DGFIP

1.1. Quoiqu'elles poursuivent un objectif commun de sauvegarde du patrimoine archéologique, les parts logement et culture composant la redevance pour archéologie préventive sont liquidées et recouvrées selon des modalités distinctes

1.1.1. Si la redevance pour archéologie préventive a pour objectif de contribuer au financement de la sauvegarde du patrimoine archéologique, elle comporte dans les faits deux parts qui reposent sur des faits générateurs distincts

L'archéologie préventive repose sur une logique d'anticipation par vérification de l'existence éventuelle de vestiges sur un site et, le cas échéant, de recueillir l'information qu'ils contiennent. Son financement est associé à une redevance particulière, dite d'archéologie préventive, dont la forme et les paramètres ont évolué sous l'effet d'interventions législatives successives (Encadré 1), jusqu'à ce que la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 lui confère son équilibre actuel.

Encadré 1 : Principales évolutions législatives de la redevance pour archéologie préventive

L'archéologie préventive repose sur une logique d'anticipation au moyen de l'organisation de vérification de l'existence éventuelle de vestiges sur un site, permettant de recueillir l'information qu'ils contiennent avant, le cas échéant, leur destruction, à moins que leur évitement permette de les préserver en vue de fouilles programmées futures. Pour assurer son financement, la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive avait initialement créé deux redevances :

- ◆ la redevance de diagnostic, due lorsque ce dernier était prescrit ;
- ◆ la redevance de fouilles.

Elle prévoyait en outre la création de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public à caractère administratif, succédant à l'association nationale des fouilles archéologiques nationales (AFAN).

La loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 a modifié cet équilibre en mutualisant la protection du patrimoine enfoui sur la base d'une redevance unique : la redevance pour archéologie préventive (RAP) pèse ainsi sur les auteurs des projets de travaux affectant le sous-sol dans le but de financer la réalisation des diagnostics d'archéologie préventive, que ceux-ci soient ou non réalisés, et alimentait également un fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) à hauteur de 30 % de son produit.

Une nouvelle réforme est intervenue par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 pour modifier la RAP issue de la loi du 1^{er} août 2003 précitée dont le dispositif, qui reposait notamment sur une assiette duale selon le type de projet poursuivi et une définition perfectible des opérations taxables, avait été jugé complexe.

Source : Mission.

Destinée à financer des recherches d'archéologie à des fins de sauvegarde du patrimoine, la redevance d'archéologie préventive (RAP), prévue par l'article L. 524-2 du code du patrimoine dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, s'analyse comme une imposition de toute nature (Conseil constitutionnel, décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001) qui s'applique aux personnes physiques ou morales qui prévoient d'exécuter des travaux affectant le sous-sol, quelle qu'en soit la profondeur, et qui :

Annexe II

- ◆ sont soumis à autorisation ou déclaration préalable ;
- ◆ ou donnent lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement ;
- ◆ ou constituent des travaux d'affouillement soumis à une déclaration administrative préalable auprès du préfet de région.

Sont donc exclues du champ d'application de la redevance pour archéologie préventive, en application de l'article L. 524-3 du code du patrimoine, les constructions sans fondations ni terrassements préalables tels que les habitations légères de loisirs, les reconstructions sur fondations existantes, les travaux sur bâtiments existants ou de surélévation seule (Encadré 2).

Encadré 2 : Fondements juridiques de la redevance pour archéologie préventive

Article L. 524-2 :

Il est institué une redevance d'archéologie préventive due par les personnes, y compris membres d'une indivision, projetant d'exécuter des travaux affectant le sous-sol et qui :

- a) Sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ;
- b) Ou donnent lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement ;
- c) Ou, dans les cas des autres travaux d'affouillement, sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. En cas de réalisation fractionnée, la surface de terrain à retenir est celle du programme général des travaux.

Article L. 524-3 :

Sont exonérés de la redevance d'archéologie préventive :

- 1° Lorsqu'elle est perçue sur les travaux mentionnés au a de l'article L. 524-2, les constructions et aménagements mentionnés aux 1° à 3° et 7° à 9° de l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme ;
- 2° Lorsqu'elle est perçue sur les travaux mentionnés aux b et c de l'article L. 524-2 du présent code, les affouillements rendus nécessaires pour la réalisation de travaux agricoles, forestiers ou pour la prévention des risques naturels ;
- 3° Lorsqu'elle est perçue sur les travaux mentionnés aux a à c de l'article L. 524-2, les aménagements liés à la pose et à l'exploitation de câbles sous-marins de transport d'information.

Source : Code du patrimoine.

Initialement affectée à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et du Fonds national d'archéologie préventive (FNAP) ou des collectivités territoriales disposant d'un service archéologique agréé pour la réalisation des diagnostics et ayant pris la décision de réaliser l'ensemble des diagnostics prescrits sur leurs territoires, **la redevance pour archéologie préventive n'est plus, depuis 2016, une recette affectée mais est directement imputée au budget général de l'État**, conformément au VIII de l'article 41 de la loi de finances pour 2016 modifiant l'article L. 524-14 du code du patrimoine. Le financement du FNAP est désormais assuré par le versement d'une subvention de l'État. L'intégration au budget général de la RAP et l'inscription de crédits d'archéologie préventive correspondant au sein du budget de l'État a pour objectif de simplifier le dispositif en mettant fin à un système excessivement complexe tout en sécurisant le financement de l'archéologie préventive et de créer les conditions d'un pilotage financier de l'INRAP plus performant.

Dans les faits, la RAP comporte deux parts distinctes, eu égard aux modalités de liquidation et de recouvrement particulières qui les caractérisent : la part dite « logement » (ci-après RAP logement) et la part dite « culture » (ci-après RAP culture). Cette distinction, qui demeure d'ordre administratif sans que ces dénominations n'aient été consacrées par le droit positif, résulte de la nature des faits générateurs sur lesquels la RAP est susceptible de reposer :

Annexe II

- ◆ **le fait générateur de la part logement est constitué par les travaux relevant d'autorisations consenties sur le fondement du code de l'urbanisme**, en application des dispositions combinées des articles L. 524-8, I du code du patrimoine et L. 331-19 du code de l'urbanisme. Plus précisément, il s'agit des travaux affectant le sous-sol et qui sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme (article L. 524-2, a du code du patrimoine) ;
- ◆ **le fait générateur de la part culture est**, en application de l'article L. 524-8, II du code du patrimoine, **constitué par** les autres travaux ou demandes volontaires mentionnés à l'article L. 524-2 du même code, soit **les travaux ou demandes volontaires qui donnent lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement ou qui constituent des travaux d'affouillement** soumis à une déclaration administrative préalable auprès du préfet de région.

1.1.2. La part logement de la redevance pour archéologie préventive est liquidée et recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe d'aménagement

La part logement de la RAP repose sur des règles proches de celles de la taxe d'aménagement :

- ◆ **son fait générateur** est constitué par la délivrance d'une autorisation de construire ou d'aménager, le cas échéant tacite, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou l'achèvement de constructions réalisées sans autorisation ou en infraction, après constatation par procès-verbal ;
- ◆ **l'assiette** correspond, comme pour la taxe d'aménagement, à la surface taxable multipliée par le prix au mètre carré pour les constructions et à une valeur forfaitaire multipliée par la superficie ou le nombre d'installation pour les installations et aménagements. La valeur forfaitaire par mètre carré de la surface de construction est fixée par le code de l'urbanisme et réévaluée par arrêté ministériel en fonction de l'évolution du coût de la construction, calculé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). En 2020, aux termes de l'arrêté du 23 décembre 2019 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs pour le m² de taxe d'aménagement, cette valeur au m² était de 860 € pour l'Île-de-France et de 759 € pour les autres régions françaises (Tableau 1). Le taux de la RAP logement correspond à 0,4 % de la valeur forfaitaire actualisée de l'ensemble immobilier utilisée pour le calcul de la taxe d'aménagement¹.

Tableau 1 : Évolution des valeurs forfaitaires annuelles au mètre carré (en euros)

	2016	2017	2018	2019	2020
Hors Ile-de-France	701	705	726	753	759
Ile-de-France	795	799	823	854	860

Source : Mission.

- ◆ **un abattement** de 50 % sur la valeur forfaitaire s'applique pour les 100 premiers mètres carrés des locaux d'habitation constituant une résidence principale, les locaux d'habitation et d'hébergement, ainsi que leurs annexes, édifiés à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS), un prêt locatif social (PLS) ou un prêt social de location-accession (PSLA), les locaux industriels ou artisanaux et entrepôts et hangars non ouverts au public ;

¹ Le calcul de la RAP logement correspond donc à la surface taxable multipliée par la valeur forfaitaire applicable multipliée par le taux de 0,4 %.

Annexe II

- ◆ **le droit de reprise de l'administration** s'exerce jusqu'au 31 décembre de la quatrième année qui suit le fait générateur.

La part logement de la RAP est liquidée et recouvrée dans des conditions matérielles identiques à celles de la taxe d'aménagement. Ainsi elle est :

- ◆ **liquidée par les directions départementales des territoires (DDT(M)) :**
 - à la réception du dossier de taxation, commun aux taxes précitées, les services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement procèdent au calcul du montant exigible grâce au logiciel ADS 2007. Outre les taux et paramètres de calcul de la taxe, l'agent instructeur saisit les informations de la déclaration des éléments nécessaires au calcul des impositions (DENCI) pour les déclarations préalables, permis d'aménager ou de construire qui comportent les informations déclarées par le pétitionnaire pour le calcul de la taxe d'aménagement, de la RAP logement (et du versement pour sous-densité). Le traitement de ces informations est, à ce jour, effectué de manière intégrée par l'agent instructeur, sans que le temps passé au traitement d'un dossier en matière de RAP logement ne puisse être réellement dissocié de celui de la taxe d'aménagement ;
 - ADS 2007 est interfacé avec le système d'information Chorus afin de générer les titres de perception de la taxe au moyen de fichiers FEN (Flux entrant). Un fichier FEN correspond à une liasse de 999 titres émis par ADS 2007 sur une base mensuelle, les fichiers étant générés chaque second samedi du mois ;
- ◆ **recouvrée par les 13 pôles de fiscalité de l'aménagement de la DGFIP**, en une échéance unique toutefois, différant sur ce point de la taxe d'aménagement :
 - Chorus procède au contrôle du titre qui, s'il comporte l'ensemble des informations exactes nécessaires est pris en charge. À défaut, en l'absence d'une information ou en cas d'erreur, le titre est rejeté. Pour chaque FEN, Chorus procède à l'émission :
 - d'un fichier CEN qui matérialise l'intégration technique du FEN en indiquant s'il a été correctement intégré ou s'il est rejeté ;
 - d'un fichier FSO (Flux sortant) qui correspond à la prise en charge du titre par le comptable dans Chorus ;
 - comme la taxe d'aménagement, la RAP logement est traitée, du point de vue de son recouvrement, comme une recette non fiscale : elle donne lieu à émission d'une facture externe directement intégrée dans Chorus sous statut « comptabilisé », puis dans REP, sans vérification préalable du comptable ;
 - le flux des titres de perception est transmis au centre éditique pour édition et envoi automatiques des titres de perception, également mis à disposition sur PDF Edit avec les états récapitulatifs de la créance.

Tant les montants liquidés que ceux recouverts progressent de manière constante entre 2016 et 2018 (Tableau 2) :

- ◆ les montants liquidés, qui s'élevaient à 102 M€ en 2016, atteignent 131 M€ en 2018 ;
- ◆ les recettes effectives, qui s'élevaient à 108 M€ en 2016, atteignent 135 M€ en 2018.

Tableau 2 : Évolution des montants liquidés et recouverts au titre de la redevance d'archéologie préventive-part logement

	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés (en M€)	102	116	131	123
Montants recouverts (en M€)	108	121	135	82

Source : Extractions ADS 2007 (DGALN) concernant les montants liquidés (données arrêtées au 15 décembre 2019) ; extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouverts (recettes effectives - données arrêtées au 31 octobre 2019).

Annexe II

Le nombre de titres et les montants pris en charge par les services de la DGFIP au stade du recouvrement progressent de 2016 à 2018, passant, pour les titres, de 285 309 titres à 346 687, soit de 130 à 163 M€ pris en charge (Tableau 3). Le taux de recouvrement brut apparaît légèrement dégradé sur cette même période, passant de 97,9 % à 94,5 % (Tableau 4) : il ne s'agit toutefois que d'un effet optique lié au point de référence, soit le rattachement à l'année de prise en charge du titre. Le taux de recouvrement brut effectif, qui isole l'effet des annulations ou réduction de titres, est sensiblement identique et connaît la même évolution, ainsi que le taux de recouvrement effectif net, lequel ne prend en compte que les créances sur lesquelles le comptable peut effectivement agir en vue du recouvrement.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

Annexe II

Tableau 3 : Évolution de l'activité de recouvrement de la redevance pour archéologie préventive, part logement (2016-2019)

Année de prise en charge	Nombre de titres pris en charge	Montants pris en charge (hors majorations et frais - en euros)	Recettes totales (en euros)	Recettes effectives (en euros)	Montants annulés, remis ou admis en non-valeur (en euros)	Annulations/réductions (en euros)	Nombre de titres restant à recouvrés	Montants restant à recouvrer (en euros)
2016	285 309	130 419 628	127 692 618	108 255 102	19 437 516	19 278 421	4 152	2 727 009
2017	296 928	145 030 445	140 102 521	121 150 040	18 952 481	18 850 133	5 669	4 927 924
2018	346 687	163 142 022	154 105 542	135 168 109	18 937 432	18 883 054	11 102	9 036 479
2019	284 617	130 262 449	90 332 213	81 925 271	8 406 943	8 402 994	71 531	39 930 235

Source : Extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouvrés (données arrêtées au 31 octobre 2019).

Tableau 4 : Évolution des taux de recouvrement de la redevance pour archéologie préventive, part logement (2016-2019)

Année de prise en charge	Taux brut ² (en %)	Taux effectif brut ³ (en %)	Taux effectif net ⁴ (en %)
2016	97,9	97,4	98,1
2017	96,6	96,0	97,6
2018	94,5	93,7	96,2
2019	69,35	67,23	69,18

Source : Extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouvrés (données arrêtées au 31 octobre 2019).

² Le taux de recouvrement brut correspond au rapport entre les recettes totales et les prises en charge totales.

³ Le taux de recouvrement effectif brut correspond au rapport entre les recettes effectives et le résultat de la soustraction entre les prises en charge totales et les annulations/réductions de titre (sans prise en compte à ce titre des autres recettes d'ordre, soit hors admissions en non-valeur et remises gracieuses).

⁴ Le taux de recouvrement effectif net correspond à au rapport entre les recettes effectives, déduction faite des recettes effectives créées figées et les prises en charges totales, déduction faite des recettes annulations/réduction de titre. Les créances figées correspondent aux créances pour lesquelles, à raison d'une action pendante, notamment contentieuse, le recouvrement doit être suspendu.

1.1.3. Les circuits de liquidation et de recouvrement de la RAP culture demeurent distincts de ceux de la RAP logement

1.1.3.1. La part culture représente environ 10 % du montant total de la redevance pour archéologie préventive, les montants liquidés étant en diminution constante depuis 2011

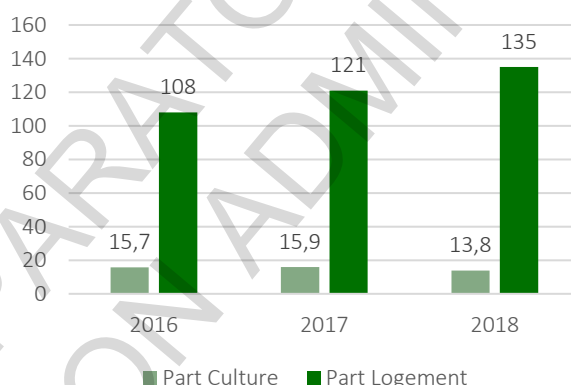
La part culture de la RAP représente un volume moindre que la part logement : en 2018, les montants recouverts s'élevaient à 13,8 M€ (Tableau 5) alors que les recettes recouvrées au titre de la part logement représentaient 135 M€ (Graphique 1). **La part culture représente donc en 2018 à peine 10 % du montant total de la RAP** qui s'élève, une fois les parts logement et culture agrégées, à 148,8 M€.

Tableau 5 : Évolution des montants liquidés et recouverts au titre de la redevance d'archéologie préventive-part culture

	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés (en M€)	19,1	17,6	14,8	14,4
Montants recouverts (en M€)	15,7	15,9	13,8	7,7

Source : Direction générale du patrimoine concernant les montants liquidés (données arrêtées au 13 décembre 2019) ; extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouverts (recettes effectives - données arrêtées au 31 octobre 2019).

Graphique 1 : Comparaison des recettes des parts logement et culture de la redevance pour archéologie préventive (en M€)



Source : Mission, d'après extractions Perceval (DGFIP).

La liquidation de la RAP culture se caractérise par un recul de son activité :

- ◆ **les montants liquidés au titre de la part culture régressent de manière continue depuis 2011**, passant de 40 M€ en 2010 à 33 M€ en 2011, jusqu'à atteindre son montant le plus bas en 2018, soit 14,8 M€ (Tableau 6). Cette évolution procède, selon la sous-direction de l'archéologie de la direction générale du patrimoine, de différentes causes dont les effets se conjuguent :
 - le nombre plus limité des grands chantiers d'aménagement ;
 - la réduction du périmètre des études d'impact sous l'effet des décisions de l'autorité environnementale ;

Annexe II

- l'impact de la réforme administrative de la carte régionale sous l'effet de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui aurait généré des retards de traitement dans les services ;
 - la budgétisation de la RAP intervenue au 1^{er} janvier 2016 qui, selon cette sous-direction, serait susceptible de constituer un facteur de démotivation des agents traitant les dossiers de RAP dès lors que son produit n'est plus affecté à l'archéologie préventive ;
- ◆ **le nombre d'actes pris dans le cadre de la liquidation diminue sensiblement sur la même période**, passant de 1 039 en 2010 à 629 en 2018 (Tableau 6). Le nombre d'actes inclut non seulement les calculs de liquidation mais aussi les actes liés au traitement des exonérations et dégrèvements, que les outils de suivi de la direction générale du patrimoine ne permettent pas d'isoler.

Tableau 6 : Évolution de la liquidation de la redevance d'archéologie préventive-part culture

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre d'actes	1 039	941	1 004	943	880	812	630	816	629
Montants liquidés (en M€)	40,4	33,0	31,6	30,4	21,5	18,8	19,1	17,6	14,8

Source : Direction générale du patrimoine.

1.1.3.2. La part culture de la redevance pour archéologie préventive est liquidée par les services de l'État chargés des affaires culturelles dans la région et recouvrée comme une recette non fiscale selon un circuit classique par la DGFIP

À la différence de la part logement, la part culture de la RAP est :

- ◆ **liquidée par les services de l'État chargés des affaires culturelles dans la région**, soit le préfet de région ou la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) pour les travaux mentionnés à l'article L. 524-8 du code du patrimoine donnant lieu à une étude d'impact en application du code de l'environnement ou travaux d'affouillement soumis à déclaration administrative préalable. Le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit le fait générateur. **La liquidation de la RAP culture :**
 - **repose sur l'application informatique RAP** (pour « redevance d'archéologie préventive ») du ministère chargé de l'archéologie préventive qui génère des avis d'imposition pour les dossiers antérieurs au 1^{er} mars 2013⁵, et des titres de perception pour les dossiers postérieurs à cette date ;
 - **mobilise, selon la sous-direction de l'archéologie du ministère de la culture, 36 agents**. En effet, si 49 agents disposent de droits ouverts dans l'application RAP en lecture et/ou actions, seuls 36 d'entre eux bénéficient des accès nécessaires aux opérations de liquidation de la RAP culture. Ces dernières ne représentent qu'une part limitée de leur activité. **Rapporté au nombre total d'actes traités en 2018, soit 629 (Tableau 6 ci-dessus), un agent était ainsi en charge du traitement de 20 actes en moyenne annuelle ;**

⁵ Cette date correspond à l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la RAP intervenue dans le cadre de la réforme des taxes d'urbanisme opérée par la loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

Annexe II

- ◆ **recouvrée par** les services de la DGFIP comme une recette non fiscale, non par les pôles de fiscalité de l'aménagement prenant en charge sous Chorus les flux en provenance d'ADS 2007, mais par **la direction départementale des finances publiques (DDFiP) du Puy-de-Dôme** selon un circuit de traitement classique. Les titres sont saisis manuellement par le centre de services partagés de la DDFIP et pris en charge par le comptable.

Les taux de recouvrement bruts se dégradent de 2016 à 2018 passant de 97,6 % à 91,1 %, de même que les taux de recouvrement brut effectif (passant de 96,9 % à 90,1 %) et effectif net (passant de 97,6 % à 90,4 %) (Tableau 8), alors que les montants pris en charge varient peu sur la même période, étant de 17 M€ en 2016 et 2018 et que les recettes effectives diminuent, de 15,7 M€ en 2016 à 13,8 M€ en 2018 (Tableau 7). Il ne s'agit en partie que d'un effet optique lié au point de référence, soit le rattachement à l'année de prise en charge du titre.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

Annexe II

Tableau 7 : Évolution de l'activité de recouvrement de la redevance pour archéologie préventive, part culture (2016-2019)

Année de prise en charge	Nombre de titres pris en charge	Montants pris en charge (hors majorations et frais – en euros)	Recettes totales (en euros)	Recettes effectives (en euros)	Montants annulés, remis ou admis en non-valeur (en euros)	Annulations/réductions (en euros)	Nombre de titres restant à recouvrés	Montants restant à recouvrer (en euros)
2016	452	17 642 360	17 215 688	15 700 060	1 515 628	1 445 178	18	426 672
2017	603	19 649 733	18 694 321	15 937 169	2 757 152	2 757 152	35	955 411
2018	523	17 077 772	15 563 442	13 813 350	1 750 092	1 750 092	46	1 514 329
2019	456	13 285 750	8 160 380	7 686 577	473 803	473 803	169	5 125 370

Source : Extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouvrés (données arrêtées au 31 octobre 2019).

Tableau 8 : Évolution des taux de recouvrement de la redevance pour archéologie préventive, part culture (2016-2019)

Année de prise en charge	Taux brut ⁶ (en %)	Taux effectif brut ⁷ (en %)	Taux effectif net ⁸ (en %)
2016	97,6	97,6	97,6
2017	95,1	94,3	95,9
2018	91,1	90,1	90,4
2019	61,4	60,0	65,0

Source : Extractions Perceval (DGFIP) concernant les montants recouvrés (données arrêtées au 31 octobre 2019).

⁶ Le taux de recouvrement brut correspond au rapport entre les recettes totales et les prises en charge totales.

⁷ Le taux de recouvrement effectif brut correspond au rapport entre les recettes effectives et le résultat de la soustraction entre les prises en charge totales et les annulations/réductions de titre (sans prise en compte à ce titre des autres recettes d'ordre, soit hors admissions en non-valeur et remises gracieuses).

⁸ Le taux de recouvrement effectif net correspond à au rapport entre les recettes effectives, déduction faite des recettes effectives créées figurées et les prises en charges totales, déduction faite des recettes annulations/réduction de titre. Les créances figurées correspondent aux créances pour lesquelles, à raison d'une action pendante, notamment contentieuse, le recouvrement doit être suspendu.

1.2. Seule la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive a vocation, à ce stade, à être transférée avec celle de la taxe d'aménagement à la DGFIP

1.2.1. Au regard de leur degré élevé d'intégration, la liquidation de la part logement de la redevance pour archéologie préventive a vocation à être transférée à la DGFIP avec celle de la taxe d'aménagement

La circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État a arrêté le principe d'un transfert à la DGFIP de la liquidation de la taxe d'aménagement.

Or, **les opérations de liquidation de la RAP logement sont étroitement intégrées à celles de la taxe d'aménagement**. Outre qu'elles sont à ce jour prises en charge par la même application, ADS 2007, **elles sont :**

- ♦ **réalisées par les mêmes agents et**, du point de vue opérationnel, **faiblement dissociables**. Les opérations matérielles de traitement nécessaires à la liquidation de la RAP logement sont en réalité adossées à celles de la taxe d'aménagement. Le maintien de sa liquidation au sein des DDT nécessiterait corrélativement le maintien de compétences en matière de fiscalité de l'aménagement alors que, d'une part, le transfert de la taxe d'aménagement aboutira, sinon à une extinction de cette filière professionnelle au sein des DDT, à tout le moins à sa marginalisation (cf. Annexe IV), et, d'autre part, ce maintien générerait nécessairement des surcoûts liés au maintien d'effectifs suffisants et formés pour assurer le traitement de cette imposition ;
- ♦ **caractérisées, tout comme la taxe d'aménagement, par une certaine complexité, voire lourdeur, administrative liée au faible degré de dématérialisation** (cf. Annexe IV), notamment de la procédure d'établissement de l'assiette. Celle-ci se caractérise notamment par la saisie par l'agent instructeur des paramètres nécessaires au calcul de liquidation de la taxe dans ADS 2007 et des informations déclarées par le contribuable au moyen de la DENCI.

La complexité administrative de la RAP a, du reste, déjà été mise en exergue par l'IGF dans son rapport relatif aux taxes à faible rendement⁹ sur la base d'une méthode d'évaluation appliquée à 192 taxes (Encadré 3). Sous ce prisme, si ni l'objectif poursuivi par la RAP, ni l'équilibre général de ses paramètres fiscaux n'ont été remis en cause, sa complexité était critiquée, en particulier **en raison du caractère faiblement dématérialisé de son mode de déclaration, de sa procédure d'assiette et de son circuit de traitement spécifique** (Tableau 10). Si le rendement global de la RAP est désormais supérieur à 100 M€, les constats opérés en 2014 s'agissant de sa complexité demeurent, au regard de ce qui précède, valables.

La mission considère donc que **la liquidation de la part logement de la RAP doit également être transférée à la DGFIP** dès lors que celle de la taxe d'aménagement lui serait transférée à titre principal et que **ce transfert doit permettre une simplification et une modernisation de la chaîne de taxation de la taxe d'aménagement qui doit bénéficier également à la RAP**, au profit des contribuables.

⁹ Rapport IGF, Les taxes à faible rendement (2014).

Encadré 3 : Méthodologie d'évaluation des taxes à faibles rendement (2014)

L'IGF a procédé en 2014 à l'évaluation de 192 taxes dites à faible rendement, soit dont le rendement était inférieur à 150 M€. Cette évaluation mobilisait les quatre critères suivants :

- ◆ le rendement, apprécié en valeurs absolue et relative, comme pourcentage dans les recettes du bénéficiaire ;
- ◆ l'atteinte des objectifs de politique publique assigné au dispositif ;
- ◆ les effets économiques induits, en tenant compte de l'assiette (facteurs de production affectés ou non), de la neutralité économique de la taxe, des conséquences éventuelles en termes de compétitivité et de l'intensité en emploi du secteur concerné ;
- ◆ la complexité, en examinant le mode de calcul, l'inscription dans les circuits ordinaires de déclaration et de collecte, le montant moyen par redevable et l'existence éventuelle d'obligations connexes.

Ces quatre critères sont affectés d'un poids équivalent, chacun faisant l'objet d'une évaluation objective sur la base de la méthode de notation reprise dans le tableau suivant (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). La RAP et le versement pour sous-densité ont été évalués par l'IGF dans ce cadre.

Tableau 9 : Méthode de notation pour l'évaluation des taxes à faible rendement

Critères	Méthode de notation
Rendement	
Rendement global (RG)	0 si RG > 100 M€ 1 si 66,67 M€ < RG < 100 M€ 2 si 33,33 M€ < RG < 66,67 M€ 3 si RG < 33,33 M€
Rendement relatif (part dans les ressources totales du bénéficiaire)	0 si RG > 50 % 1 si 10 % < RR < 50 % 2 si RR < 10 %
Atteinte des objectifs de politique publique	
Objectif défini et atteint	0
Objectif défini mais partiellement atteint	1
Objectif défini mais que le dispositif n'y contribue qu'à titre minoritaire	2
Objectif défini mais non atteint	3
Objectif défini mais obsolète	4
Objectif non défini	5
Effets économiques	
Facteurs de production (FP)	0 si FP non touchés ; 1 si touchés
Neutralité économique	0 si neutralité, 1 sinon
Concurrence internationale	1 si défavorable à la concurrence internationale
Emploi	1 si secteur pourvoyeur d'emploi
Complexité	
Assiette	0 si « presse-bouton », 1 sinon
Support	0 si télé-déclaration, 1 sinon
Montant moyen (MM)	1 si MM < 7 500 €
Modalités de paiement	1 si circuit spécifique
Obligation connexe	1 si obligation connexe avec acteurs, procédures, assiettes différentes

Source : Rapport IGF, Les taxes à faible rendement (2014).

Source : Mission.

Annexe II

Tableau 10 : Évaluation de la redevance pour archéologie préventive en 2014

Taxe évaluée	Rendement	Objectif de politique publique	Effets économiques	Complexité
Redevance d'archéologie préventive	2	0	2	5

Source : Mission, d'après Rapport IGF, Les taxes à faible rendement (2014).

1.2.2. Il n'est pas opportun de transférer la liquidation de la part culture de la redevance pour archéologie préventive tant que le risque d'évaporation de l'assiette taxable n'est pas maîtrisé

Si la liquidation de la part culture de la RAP mobilise à ce jour 36 agents des services du ministère de la culture, cette activité ne représente qu'une part limitée de leurs missions, le nombre moyen d'actes pris en charge par un agent en cours de l'année 2018 étant de 20. De fait, **les opérations de liquidation stricto sensu ne constituent pas le cœur des métiers de ces agents, ni au demeurant des directions régionales des affaires culturelles** où ils exercent leurs fonctions. **Un transfert de la liquidation de la part culture de la RAP à la DGFIP apparaîtrait ainsi comme de nature à rationaliser le processus de collecte de la RAP**, centralisé dans les services de cette direction.

Toutefois, le processus présente en l'état des caractéristiques de nature à tempérer l'intérêt d'un transfert de la liquidation à la DGFIP.

D'une part, **les dossiers soumis à la redevance pour archéologie préventive comportent une dimension métier qui excède, à ce jour, la seule activité de taxation.** Ainsi, les dossiers liés aux demandes anticipées de prescription correspondent à des demandes volontaires de réalisation de diagnostic émanant des porteurs de projets dans le but d'anticiper les procédures d'archéologie préventive et leur impact sur leurs projets. Ils représentent en 2018 74 % du rendement de la part culture et plus de 69 % des actes liées à sa liquidation (Tableau 11). Ces dossiers se matérialisent, pour les services, par l'organisation d'opérations de fouilles préventives, de recensement du patrimoine archéologique et de protection. La taxation de l'opération est une opération matérielle accessoire de la procédure d'archéologie préventive.

Annexe II

D'autre part, **le processus actuel présente une fragilité tenant au risque d'évaporation de la base taxable** au titre des opérations ou travaux mentionnés aux b et c de l'article L. 524-2 du code du patrimoine (c'est-à-dire les opérations donnant lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement et les autres travaux d'affouillement soumis à déclaration administrative préalable). En effet, selon les chiffres communiqués par la direction générale du patrimoine, les montants liquidés au titre de la part culture régressent depuis 2011, passant de 40 M€ en 2010 à 14,8 M€ en 2018. **Si les demandes anticipées de prescription constituent un fait générateur aisément captable par les services des DRAC, l'identification des autres dossiers est plus difficile pour les services.** Selon les déclarations de la direction générale du patrimoine, **près de 20 % des dossiers ou projets taxés au titre des b et c de l'article L. 524-2 précité font préalablement l'objet de recherches aux fins de détection de leur existence**, assurées par les agents des DRAC, par exemple sur la base des recueils des actes administratifs des préfetures. En outre, en amont de la perte de base taxable, ce défaut d'identification de projets affectant le sous-sol ne permet pas de mener les vérifications relatives aux présomptions de présence de vestiges archéologiques et, par suite, d'adopter les mesures de surveillance appropriées, voire de prescription de fouilles. Cette difficulté est ainsi identifiée alors que le ministère a engagé une réflexion sur l'intégration de l'ensemble des procédures d'archéologie préventive dans l'architecture logicielle « patrimoine » qui doit permettre d'assurer la cohérence et la complétude des informations connues.

La mission considère qu'**une meilleure diffusion aux DRAC des actes administratifs constituant les faits générateurs de la taxation constituerait une amélioration notable.** Ces actes administratifs sont pris par les préfetures ou les services placés sous leur autorité, que ce soit pour les décisions de soumission de projets à évaluation environnementale ou les projets soumis obligatoirement à cette évaluation et les diverses autorisations d'affouillement. À titre d'exemple, les arrêtés autorisant l'exploitation de carrières, qui constituent des opérations taxables et dont l'arrêté d'autorisation doit prescrire une liquidation par tranches quinquennales, ne sont pas systématiquement communiqués aux DRAC. Ils représentent à ce jour 11 % du rendement de la RAP culture.

Tableau 11 : Projets générateurs de redevance pour archéologie préventive- part culture (2004-2019)

	Nombre d'actes		Montants liquidés	
	2004-2019	Part en %	2004-2019	Part en %
Carrières	2 868	19,94	46 491 588	10,93
Affouillements	112	0,78	2 340 059	0,55
Déclarations d'utilité publique	181	1,26	13 185 510	3,1
Demandes anticipées	9 973	69,33	314 099 550	73,88
Etudes d'impact	826	5,74	27 936 127	6,57
ZAC	67	0,47	4 028 493	0,95
Autres	358	2,49	17 095 069	4,02
Total	14 385	100,00	425 176 396	100,00

Source : Direction générale du patrimoine.

Tableau 12 : Évolution de l'activité de liquidation de la part culture de la RAP (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'actes								
Carrières	169	201	244	198	138	189	126	201
Affouillements	11	9	5	1	0	1	0	0
Déclarations d'utilité publique	12	17	11	3	6	7	3	2
Demandes anticipées	710	621	533	543	440	584	484	483
Etudes d'impact	76	58	53	52	33	18	10	15
ZAC	3	3	7	1	0	1	0	0
Autres	23	34	27	14	13	16	6	7
Total	1 004	943	880	812	630	816	629	708
Montants liquidés								
Carrières	2 760 320	3 883 734	4 087 174	3 429 851	2 770 311	3 420 548	1 877 034	3 350 498
Affouillements	191 224	60 872	54 909	40 073	0	7 079	0	0
Déclarations d'utilité publique	413 454	1 402 997	370 536	237 677	895 086	174 442	-379 491	67 383
Demandes anticipées	21 328 544	20 385 106	14 285 091	13 156 672	15 363 148	15 211 751	12 865 856	10 606 149
Etudes d'impact	4 925 095	3 665 262	1 094 897	1 253 280	-760 463	-1 200 337	262 982	215 162
ZAC	279 326	110 978	413 823	292 692	0	84 164	0	0
Autres	178 667	876 330	1 211 869	401 807	686 596	-86 867	207 415	126 087
Total	31 684 630	30 375 279	21 518 299	18 812 052	19 136 678	17 610 780	14 833 796	14 365 279

Source : Direction générale du patrimoine (données arrêtées au 13 décembre 2019)

Dans ce contexte, **la mission estime inopportun de procéder, en l'état, au transfert de la liquidation de la part culture de la RAP, notamment au regard du risque d'évaporation de la base taxable. Elle considère, en revanche, indispensable de fiabiliser l'identification des projets soumis à la part culture de la RAP par exemple :**

- ◆ en instaurant une communication systématique des décisions prises par les services préfectoraux sur des projets donnant lieu à taxation aux DRAC, décisions qui informeraient les redevables de l'existence de la part culture de la redevance pour archéologie préventive ;
- ◆ en prévoyant des échanges réguliers de sensibilisation de ces services à l'activité des DRAC.

2. Le versement pour sous-densité, peu approprié par les communes et complexe, présente un impact très limité, voire négligeable, et doit être abrogé

2.1. Conçu comme un outil facultatif de lutte contre l'artificialisation des sols, le versement pour sous-densité n'a été institué que par un nombre marginal de communes, en constante diminution depuis 2015

2.1.1. Le versement pour sous-densité est un outil complexe devenu *de facto* inutilisable compte tenu de l'abrogation du régulateur que constituait le coefficient d'occupation des sols dans les documents d'urbanisme

Créé par l'article 28 de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et codifié à l'article L. 331-36 du code de l'urbanisme, **le versement pour sous-densité (VSD) a pour objectif de limiter l'étalement urbain et d'inciter à une densification des constructions** en taxant les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti. Il concerne les zones urbaines et les zones à urbaniser des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des plans d'occupation des sols (POS). Le produit de cette taxe est affecté aux communes ou EPCI.

Depuis le 1^{er} mars 2012, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent instaurer par délibération un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû par les titulaires d'une autorisation de construire. Le seuil minimal de densité est déterminé par secteurs sur le territoire de la commune ou de l'EPCI dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU. Ce seuil ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux trois quarts de la densité maximale autorisée dans le PLU. Ce seuil minimal est fixé pour une durée minimale de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué. Le seuil minimal de densité moyen retenu par les communes l'ayant institué est stable entre 2015 et 2019 : de 0,34 en 2015, il passe à 0,38 en 2016 et oscille, depuis lors, entre 0,37 et 0,38 (Tableau 14).

Le mode de calcul sur lequel repose le VSD est complexe et repose sur la fixation d'un seuil minimal de densité dont la détermination est un exercice délicat pour les communes :

Annexe II

- ◆ **depuis 2014, la détermination de la densité maximale autorisée pour chaque secteur ne peut plus reposer sur le coefficient d'occupation du sol (COS) maximal.** En effet, l'article 157 de la loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a, en modifiant l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, supprimé la possibilité de fixer un coefficient d'occupations des sols maximal. Or, le COS permettait aux documents d'urbanisme de fixer la surface de plancher susceptible d'être construite sur un terrain. Son abrogation était motivée par le fait que ce mécanisme était susceptible de freiner la densification et de contribuer à l'étalement urbain. En conséquence de cette suppression, la densité maximale autorisée doit donc être évaluée à partir des règles applicables au secteur (emprise au sol, hauteur des bâtiments, marges de recul...). Cette évaluation nécessite de prendre en compte la taille et la configuration des parcelles, même de façon simplifiée ;
- ◆ **la détermination du seuil minimal de densité localement pertinent est délicate.** En effet, l'optimum de densité pour un secteur donné nécessite des évaluations fines. À défaut, le seuil retenu peut aussi bien se traduire par un effet contre-productif s'il est trop faible, ou avoir un impact décroissant en cas de seuil minimal de densité trop élevé¹⁰. **La détermination du niveau de seuil adapté au regard des effets collatéraux prédictibles sur le territoire constitue un exercice complexe et mal maîtrisé par les communes**, selon les associations représentant les collectivités territoriales rencontrées par la mission (Association des maires de France (AMF), France urbaine, Assemblée des communautés de France (AdCF)) ;
- ◆ **Le mode de calcul sur lequel repose le VSD est complexe** (Encadré 4). Acquitté par tout bénéficiaire d'une autorisation de construire lorsque la densité est inférieure au seuil minimal de densité, le VSD est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité et la surface de construction résultant de l'application du seuil minimal de densité. Le VSD ne peut être supérieur à 25 % de la valeur du terrain appréciée à la date du dépôt de la demande ou de la déclaration. La taxe doit être payée en deux échéances : au 12^{ème} et au 24^{ème} mois après la délivrance du permis. Si son montant est inférieur à 1 500 €, elle est payée en une seule fois. Son produit est attribué aux communes ou EPCI qui l'ont institué.

Encadré 4 : Détermination du montant du versement pour sous-densité

Le montant du VSD est calculé selon les formules suivantes prévues aux articles R. 331-19 et R. 331-20 du code de l'urbanisme :

Tableau 13 : Formules de calcul du versement pour sous-densité

Hors lotissement	Dans les lotissements
$V_{sd} = v/2 \times [K(Sd-Si)-Sa-Sb] / K(Sd-Si) \leq 0.25 v$	$V_{sd}=v/2 \times [KS-Sa-Sb] / KS \leq 0.25 v$

Source : Code de l'urbanisme.

Dans lesquelles :

Vsd = le montant du versement pour sous-densité ;

V = la valeur vénale du terrain ;

K = le seuil minimal de densité ;

KS = la surface de plancher résultant du seuil minimal de densité attribuée par le lotisseur, figurant dans le certificat mentionné à l'article R. * 442-11 du code de l'urbanisme ;

Sa = la surface de plancher de la construction projetée déterminée conformément à l'article L. 112-1 du même code ;

Sb = la surface de plancher des constructions existantes non destinées à être démolies, déterminée conformément à l'article L. 112-1 du même code ;

¹⁰ Voir sur ce point les travaux de Paolo Avener, Vincent Viguié et Stéphane Hallegatte, *Modélisation de l'effet d'une taxe sur la construction, Le versement pour sous densité*, Revue de l'OFCE 2013/2 (n° 128).

Annexe II

Sd = la surface du terrain de l'unité foncière ;
 Si = la surface du terrain rendu inconstructible pour des raisons physiques ou du fait de prescriptions ou servitudes administratives.

Source : Code de l'urbanisme.

Enfin, **si la mise en œuvre du VSD reste un exercice malaisé pour les communes, les obligations déclaratives mises à la charge des redevables au titre de cette imposition ne le sont pas moins.** En effet, indépendamment du traitement du dossier de taxation par les agents des DDT(M), **la détermination du VSD exige une démarche positive d'information de la part du contribuable.** La DENCI met en effet à sa charge une formalité administrative préalable : il appartient ainsi au pétitionnaire de se rapprocher de sa mairie pour lui demander, d'une part, si elle a institué un VSD sur le territoire communal, et, d'autre part, dans l'affirmative, le seuil minimal de densité qui concerne la construction projetée. **Cette démarche aboutit ainsi non seulement à reporter une charge administrative sur le contribuable mais aussi à déresponsabiliser les rares communes recourant au dispositif,** qui sont susceptibles de s'en désintéresser.

2.1.2. Seules 18 communes mettent en œuvre un versement pour sous-densité en 2019

Le recours des collectivités territoriales à ce dispositif facultatif demeure très marginal et en diminution constante depuis 2015. Seules 25 communes avaient ainsi institué un VSD en 2015, leur nombre ne s'élevant qu'à 18 en 2019 (Tableau 14). Ces communes présentent un profil rural, caractérisées principalement par une population peu nombreuse (Tableau 15).

Tableau 14 : Recours des communes au versement pour sous-densité (VSD)

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de départements concernés	18	16	13	12	12
Nombre de communes ayant institué un VSD	25	24	18	18	18
Seuil minimal de densité moyen	0,34	0,38	0,37	0,37	0,38

Source : Statistiques 2015 à 2018 et extractions ADS 2007 (DGALN).

Tableau 15 : Communes ayant institué un versement pour sous-densité

Communes	Population (2009)	Population (2014)	Densité (habitant/km ² - 2014)
Aiglun	1 241	1 356	90
Volonne	1 658	1 669	67
Saint-Martin-Vésubie	1 325	1 391	14
Bugarach	196	230	9
Mas-Saintes-Puelles	895	907	32
Sainte-Feyre	2 278	2 470	82
Orchamps-Vennes	1 842	2 047	82
Clermont-L'hérault	7 627	8 481	265
Lunel-Viel	3 678	3 767	314
Renage	3 752	3 582	716
Saint-Ouen	3 452	3 308	301
Phalsbourg	4 753	4 745	365
Cattenières	677	679	136
Cauroir	562	593	99
Cazaux-Fréchet-Anéran-Camors	55	52	4
Latour-de-Carol	416	422	32
La Plagne-Tarentaise	861	851	33
Saint-Jean-d'Arvey	1 473	1 703	131

Annexe II

Communes	Population (2009)	Population (2014)	Densité (habitant/km ² - 2014)
Densité moyenne nationale			99

Source : DHUP (2017).

2.2. Si la liquidation du versement pour sous-densité aurait vocation à être transférée à la DGFIP avec la taxe d'aménagement, la mission recommande la suppression de ce dispositif en raison de son impact très limité

2.2.1. L'inefficacité du versement pour sous-densité est admise des collectivités territoriales

Le VSD est liquidé et recouvré dans les mêmes conditions que la taxe d'aménagement et la RAP logement, sur la base du même formulaire déclaratif (la DENCI) et des mêmes solutions techniques (soit ADS 2007 pour sa liquidation, Chorus et REP pour son recouvrement). Les effectifs procédant à la liquidation de la taxe d'aménagement ou de la RAP en DDT assurent également celle du VSD, cette tâche ne représentant qu'une part tout à fait marginale de leur activité.

Dès lors, pour les mêmes motifs que ceux évoqués concernant la RAP logement (cf. point 1.2.1), la liquidation du VSD aurait naturellement vocation à être transférée à la DGFIP avec celle de la taxe d'aménagement.

Toutefois, au regard tant de sa complexité que de la faiblesse de son rendement, le VSD, qui demeure un outil sous-utilisé par les collectivités territoriales, n'a pas atteint l'objectif de politique publique qui lui était assigné. Ces faiblesses, déjà relevées dès 2014, avaient d'ailleurs conduit l'IGF à recommander sa suppression (Encadré 5).

Encadré 5 : Évaluation du versement pour sous-densité en 2014

Les constats opérés en 2014 concernant le versement pour sous-densité (VSD) dans le cadre de l'évaluation conduite concernant les taxes à faible rendement – dont la méthodologie a été précédemment exposée (Encadré 3)- sont les suivants :

- ◆ le VSD ne représente qu'un rendement global négligeable et un rendement relatif très faible eu égard aux ressources cumulées des collectivités territoriales, ce constat demeurant en tous points valide ;
- ◆ le VSD affecte les facteurs de production, affectant notamment le secteur du bâtiment sans contribuer de manière notable à l'objectif de politique publique qui lui est assigné, soit la lutte contre la sous-densité, sans évolution notable depuis 2014 ;
- ◆ la chaîne de taxation demeure complexe, reposant sur une détermination de l'assiette compliquée, un mode de déclaration non dématérialisé, un circuit de recouvrement spécifique, pour un montant moyen au mieux marginal, ce qui demeure le cas à ce jour.

Annexe II

Le rapport de 2014 consacré aux taxes à faible rendement recommandait sa suppression en ces termes : « À défaut d'être extrêmement élevé, cette taxe peut difficilement atteindre l'objectif de politique publique fixé, soit la lutte contre l'étalement urbain. Ses modalités de détermination sont particulièrement complexes. En outre, la prescription par la règle d'urbanisme est sans doute plus pertinente que l'incitation par la fiscalisation pour atteindre l'objectif de politique publique. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est préconisé la suppression de cette taxe » (Tableau 16).

Tableau 16 : Évaluation du versement pour sous-densité par la mission IGF en 2014

	Rendement	Objectif de politique publique	Effets économiques	Complexité
Versement pour sous-densité	5	2	4	4

Source : Mission, d'après Rapport IGF, Les taxes à faible rendement (2014).

Source : Mission, d'après Rapport IGF, Les taxes à faible rendement (2014).

Ces constats opérés en 2014 demeurent encore aujourd'hui pertinents :

- ◆ le rendement du VSD demeure particulièrement faible entre 2016 et 2019, sans perspective sérieuse d'évolution significative. En 2016, les montants liquidés étaient négatifs à hauteur de - 4 500 €, correspondant à des dégrèvements. S'ils sont redevenus positifs en 2017, les montants liquidés demeureraient faibles, soit 1 909 €. Les montants liquidés au titre de l'année 2018, dernière année pleine examinée, ne s'élèvent qu'à 5 518 € (Tableau 17) ;
- ◆ le nombre de communes ayant institué cette taxe, qui n'a jamais été significatif, décroît depuis 2015 et ne concerne, ainsi qu'il a été dit précédemment, qu'un nombre de collectivités marginal (soit 18 communes) ;
- ◆ les modalités de détermination du montant exigible, inchangées depuis 2012, demeurent particulièrement complexes (Encadré 4 ci-dessus), sans que les caractéristiques de la chaîne de taxation, dont seuls le calcul de liquidation et le recouvrement sont dématérialisés, n'aient elles-mêmes évolué.

Tableau 17 : Évolution des montants liquidés au titre du versement pour sous-densité (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés (en €)	-5 400	1 909	5 518	5 243

Source : extractions ADS 2007 (DGALN-données arrêtées au 15 décembre 2019)¹¹.

Les associations représentant les collectivités territoriales rencontrées par la mission au cours de ses travaux (AMF, France urbaine et AdCF) ont confirmé partager ce diagnostic de complexité, d'inopérance et d'inadaptation de cet outil.

¹¹La DGFIP ne dispose pas de statistiques quant au recouvrement du versement pour-densité qui n'est pas isolé sur une ligne comptable distincte de celle de la taxe d'aménagement. Il n'est donc pas possible de rapprocher les montants liquidés par les DDT des recettes effectives recouvrées par les pôles dédiés à la fiscalité de l'aménagement de la DGFIP.

2.2.2. L'abrogation de ce dispositif n'emporterait pas de conséquences notables sur les collectivités ayant institué un versement pour sous-densité

Au cours de sa séance du 14 septembre 2017, réunissant, outre des représentants de la DHUP et de la direction générale des collectivités locales, des représentants des collectivités territoriales (AMF, Assemblée des départements de France (ADF) et France urbaine) et des professionnels de l'immobilier ou de l'aménagement (SNAL, FPI), **le comité de suivi de la réforme des taxes d'urbanisme s'est déclaré favorable à l'abrogation de ce mécanisme**, écartant une éventuelle modification pour le rendre plus opérationnel.

Eu égard à la faiblesse de son rendement pour les collectivités concernées (soit, sur la base du rendement attaché à l'année 2019, en moyenne une somme de 291 € par commune concernée), **les conséquences d'une abrogation de ce dispositif paraissent des plus limitées pour leurs bénéficiaires.**

Dans ces conditions, **la mission recommande la suppression du versement pour sous-densité, et non le transfert de sa liquidation à la DGFIP.**

3. La gestion de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage a vocation à être transférée à la DGFIP avec celle de la taxe d'aménagement

3.1. Perçue au profit de la région Île-de-France, la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage emprunte des caractéristiques à la taxe d'aménagement et à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement

La taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE), prévue aux articles L. 520-1 à L. 520-23 du code de l'urbanisme, **est perçue au profit de la région Ile-de-France** à l'occasion de la construction, reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage. Elle est issue de l'article 50 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015 qui substitue à la redevance pour création de bureaux la TCBCE (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Encadré 6 : La taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE)

En région Île-de-France, une redevance spécifique est perçue à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage définis au III de l'article 231 ter du code général des impôts.

Cette redevance (RCBCE), créée par la loi 60-790 du 2 août 1960, a été profondément modifiée par la loi du 29 décembre 2010 dans le cadre du financement du Grand Paris. Due une seule fois, elle se distingue de la taxe annuelle sur les bureaux (TSB) qui doit, pour sa part, être versée chaque année.

L'article 50 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015 a substitué à la redevance pour création de bureaux la TCBCE en modifiant ses paramètres selon les modalités suivantes :

- ♦ réduction de la zone taxable pour les bureaux et les commerces qui passe de l'ensemble de région Île-de-France à l'unité urbaine de Paris ;

Annexe II

- ◆ révision des tarifs afin de renforcer le rééquilibrage territorial avec la baisse des tarifs pour les bureaux et les commerces en zone 2 (Métropole du Grand Paris) et 3 (unité urbaine) et une hausse limitée des tarifs de bureaux en zone 1 (Paris et Hauts-de-Seine) ;
- ◆ institution d'un plafonnement, la TCBCCE ne pouvant excéder 30 % du coût de l'acquisition et de l'aménagement du terrain.

Ce dispositif allège le poids de la fiscalité sur la construction d'immobilier d'entreprise de 32 M€, soit une diminution de l'ordre de 20 % du produit global de la redevance, selon la DRIEA. Afin de limiter les effets collatéraux sur le financement du Grand Paris, le même article 50 a donc créé au profit de la région Île-de-France une taxe additionnelle de 0,6 % aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière sur les mutations à titre onéreux de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage achevés depuis plus de cinq ans.

Source : Mission, d'après site de la DRIEA, « Réforme de la redevance bureaux en Île-de-France – TCBCCE », publié le 12 avril 2016, mis à jour le 7 août 2019.

La TCBCCE est perçue à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage définis, respectivement, aux 1°, 2° et 3° du III de l'article 231 ter du code général des impôts (Encadré 7). Toutefois, par l'effet de l'article L. 520-2 du code de l'urbanisme, les opérations de changement d'usage, même sans travaux, entrent dans le champ de la TCBCCE, les régimes de soumission à la taxe par changement d'usage différant selon les catégories de locaux. Bien que les changements d'usages soient souvent accompagnés de travaux nécessitant une autorisation d'urbanisme, l'article R. 520-2 du code de l'urbanisme précise que les changements d'affectation sans travaux sont soumis à la taxe. Ces changements d'affectation relèvent d'une déclaration préalable (changement de destination, c'est-à-dire changement d'usage définitif), voire d'une simple autorisation délivrée par la commune (changement d'usage temporaire), ou le préfet de région si l'opération est soumise à l'agrément.

Son fait générateur correspond à la date de délivrance, expresse ou tacite, de l'autorisation de construire ou d'aménager prévue au présent code ou, à défaut, celle du début des travaux ou du changement d'usage des locaux. Cette taxe est due par le propriétaire des locaux ou le titulaire d'un droit réel portant sur ces locaux à la date du fait générateur.

Encadré 7 : Les locaux soumis à la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCCE)

L'article 231 ter du code général des impôts, qui définit les principes sous-tendant la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB), fixe également par référence les locaux imposables au titre de la TCBCCE.

En application de cette disposition :

« (...) III. – La taxe est due :

1° Pour les locaux à usage de bureaux, qui s'entendent, d'une part, des bureaux proprement dits et de leurs dépendances immédiates et indispensables destinés à l'exercice d'une activité, de quelque nature que ce soit, par des personnes physiques ou morales privées, ou utilisés par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements ou organismes publics et les organismes professionnels, et, d'autre part, des locaux professionnels destinés à l'exercice d'activités libérales ou utilisés par des associations ou organismes privés poursuivant ou non un but lucratif ;

2° Pour les locaux commerciaux, qui s'entendent des locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations de services à caractère commercial ou artisanal ainsi que de leurs réserves attenantes couvertes ou non et des emplacements attenants affectés en permanence à ces activités de vente ou de prestations de service ;

3° Pour les locaux de stockage, qui s'entendent des locaux ou aires couvertes destinés à l'entreposage de produits, de marchandises ou de biens et qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production (...). »

Source : Code général des impôts.

Annexe II

L'assiette de la TCBCCE est la surface de construction telle que définie par l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme¹², surface dont « les locaux de caractère social ou sanitaire mis à la disposition du personnel » doivent être déduits (art. L. 520-7 du code de l'urbanisme).

Les tarifs de la TCBCCE, fixés au mètre carré, diffèrent selon la nature des locaux et la circonscription dans laquelle ils sont situés (sauf pour les locaux de stockage dont le tarif est unique). **Ces différents locaux sont affectés d'un tarif forfaitaire par m² de surface de construction**, quatre circonscriptions étant définies (Tableau 18) :

- ◆ 1ère circonscription : Paris (75) et Hauts-de-Seine (92) ;
- ◆ 2ème circonscription : les communes de la métropole du Grand Paris, hors Paris et Hauts-de-Seine ;
- ◆ 3ème circonscription : les communes qui font partie de l'unité urbaine de Paris, hors Grand Paris ;
- ◆ 4ème circonscription : les autres communes de la région Île-de-France.

Tableau 18 : Tarifs applicables pour la TCBCCE en euros par m² de construction (2020)

Types de locaux	1e circonscription	2e circonscription	3e circonscription	4e circonscription
Bureaux	417,49 €	93,95 €	52,20 €	0 €
Locaux commerciaux	134,67 €	83,51 €	33,42 €	0 €
Entrepôts de stockage	14,63 €	14,63 €	14,63 €	14,63 €

Source : Mission.

Si la TCBCCE emprunte des caractéristiques la rapprochant de la taxe d'aménagement (fait générateur, surface de construction de référence), **elle se rapproche, par d'autres aspects de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB)** prévue par l'article 231 ter du code général des impôts. Elle vise essentiellement les propriétaires de locaux à usage de bureaux ; les exonérations applicables en matière de TCBCCE recourent largement celles de la TSB, quoiqu'avec des seuils différents (Tableau 19).

¹² Applicable à la taxe d'aménagement.

Tableau 19 : Caractéristiques comparées de la taxe d'aménagement, de la TCBCCE et de la TSB

Caractéristiques principales	Taxe d'aménagement (TA)	TCBCCE	Taxe annuelle bureau Ile-de-France (TSB)
Nature et base juridiques	Taxe à caractère fiscal (CE, 9 avril 1976, SCI Les Trémières, n° 96217 : sur ancienne TLE, solution transposable) Recouvrement comme une recette non fiscale Articles L. 331-1 à L. 331-34 du code de l'urbanisme ; articles R. 331-1 à R. 331-23	Taxe à caractère fiscal (CE, 17 décembre 2003, Mme Rado, n° 237044) Articles L. 520-1 à L. 520-23 du code de l'urbanisme	Taxe à caractère fiscal Article 231 ter du code général des impôts
Objectifs	Art. L. 101-2 du code de l'urbanisme	Financement des infrastructures routières et des équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires et rééquilibrage de l'implantation de bureaux	Région Ile-de-France
Bénéficiaires	Communes ou EPCI Départements Région Ile-de-France	Région Ile-de-France	Région Ile-de-France
Redevable	Titulaire d'une autorisation d'urbanisme	Propriétaire des locaux Titulaire d'un droit réel portant sur les locaux à la date du fait générateur	Propriétaire des locaux au 1 ^{er} janvier Titulaire d'un droit réel sur un local imposable : usufruit, autorisation d'occupation temporaire du domaine public
Champ d'application	Opérations de construction, de reconstruction, d'agrandissement Installations ou aménagements soumis à une autorisation au titre du code de l'urbanisme	Construction, reconstruction ou agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage définis, respectivement, aux 1 ^{er} , 2 ^o et 3 ^o du III de l'article 231 ter du code général des impôts Changement d'usage et d'affectation, tels que définis par les articles L. 520-2 et R. 520-2 du code de l'urbanisme	Locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement est perçue, dans les limites territoriales de la région d'Ile-de-France

Annexe II

Caractéristiques principales	Taxe d'aménagement (TA)	TCBCE	Taxe annuelle bureau Ile-de-France (TSB)
Fait générateur	Date de délivrance du permis de construire ou d'aménager ou date de la délivrance du permis modificatif ; date de la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager ; date de la décision de non-opposition à une déclaration préalable de travaux Procès-verbal suite à infraction	Date de délivrance, expresse ou tacite, de l'autorisation de construire ou d'aménager ou, à défaut, celle du début des travaux ou du changement d'usage des locaux	Locaux / annuel

	<p>Exonérations totales (parts communales, intercommunales, départementales et régionales) :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ services publics ou d'utilité publique, figurant sur une liste fixée par décret en Conseil d'État ; ◆ certains locaux d'habitation et d'hébergement ; ◆ abris de récoltes, hébergement d'animaux et autres usages agricoles ; ◆ certains aménagements prescrits par un plan de prévention des risques ; ◆ les constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 m² ; ◆ certains bâtiments reconstruits après sinistre ; ◆ certaines constructions à Mayotte et en Guyane. <p>Exonérations pour la seule part communale ou intercommunale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national ; ◆ constructions et aménagements réalisés dans les zones d'aménagement concerté ; ◆ constructions et aménagements réalisés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial. <p>Exonérations, totales ou partielles, facultatives au choix des communes ou intercommunalités, des départements et de la région Ile-de-France :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ les locaux à usage d'habitation et d'hébergement sociaux ainsi que leurs annexes qui ne bénéficient pas de l'exonération de plein droit ; ◆ dans la limite de 50 % de leur surface, les surfaces des locaux à usage d'habitation principale qui ne bénéficient pas de l'abattement de 50 % de valeur sur les 100 premiers mètres carrés des locaux 	<p>8 catégories</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ bureaux des professions libérales, officiers ministériels (notaires, huissiers) ou d'associations de loi 1901 ◆ bureaux de moins de 1 000 m² dépendant d'un établissement industriel ◆ bureaux faisant partie d'un local principal d'habitation ◆ locaux situés en zone franche urbaine (ZFU) ◆ locaux affectés au service public, et appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou aux établissements publics ni industriels ni commerciaux ◆ locaux des associations reconnues d'utilité publique ◆ aires de stationnement et les espaces de circulation correspondants ◆ locaux destinés à la recherche ou à caractère social ou sanitaire. 	<p>12 catégories</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ bureaux et locaux professionnels dont la surface est inférieure à 100 m², ◆ locaux commerciaux de moins de 2 500 m² ◆ locaux de stockage, les parcs d'exposition et les salles de congrès d'une surface inférieure à 5 000 m² ◆ aires de stationnement de moins de 500 m² ◆ parkings commerciaux de moins de 500 m² ◆ locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ◆ locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux ainsi que les parkings commerciaux, situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur (ZFU) ◆ locaux utilisés par les fondations et associations reconnues d'utilité publique ◆ locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et les activités de recherche ◆ locaux à caractère sanitaire (clinique, pharmacie, établissement de soins), social
--	---	--	---

Annexe II

Caractéristiques principales	Taxe d'aménagement (TA)	TCBCE	Taxe annuelle bureau Ile-de-France (TSB)
	<p>d'habitation mais qui bénéficient d'un prêt à taux zéro (PTZ) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ les locaux à usage industriel ; ◆ les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m² ; ◆ les immeubles protégés au titre des monuments historiques. 		<p>(centre d'action sociale, locaux de pompes funèbres, crèche d'entreprise), établissement scolaire ou universitaire) ou culturel (théâtre, cinéma, établissement de spectacle ou de cirque, parc animalier, atelier d'artiste, musée, bibliothèque)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ locaux administratifs des établissements publics d'enseignement et des établissements privés sous contrat avec l'État ◆ locaux et aires des parcs relais ayant pour vocation exclusive de faciliter l'accès des voyageurs aux différents réseaux de transport en commun

Annexe II

Liquidation			
<p>Autorité compétente pour la liquidation</p>	<p>DDT(M) (art. L. 331-19)</p>	<p>DDT(M) (art. L. 520-10)</p>	<p>Auto-liquidation par le redevable avant le 1^{er} mars de chaque année (VII de l'article 231 ter du code général des impôts ; https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/593-PCP.html)</p> <p>Une déclaration doit être adressée spontanément par le redevable, accompagnée du paiement de la taxe, avant le 1^{er} mars de chaque année :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ une déclaration individuelle n°6705-B au service des impôts où se situent les locaux imposables ◆ Conformément au 15° de l'article 344-0 B de l'annexe III au CGI, les entreprises qui relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE) peuvent, sur option, déposer auprès de ce service la déclaration prévue à l'article 231 ter du CGI et relative à la TSB.

Annexe II

<p>Modalités de liquidation</p>	<p>Valeur forfaitaire par m² de la surface de la construction (article L. 331-10 du code de l'urbanisme) Nb : surface de plancher par valeur au m² forfaitaire : 753 €/m² hors IdF, 854 €/m² en IdF abatement de 50 % pour 5 catégories de constructions (dont 100 premiers m² des logements)</p> <p>Taux :</p> <ul style="list-style-type: none"> part communale : entre 1 à 5 %, avec modulation jusqu'à 20 % ; part départementale : entre 0 et 2,5 % ; part régionale : entre 0 et 1 % 	<p>Taxe assise sur la surface de construction définie à l'article L. 331-10 (m² de plancher), surface dont doivent être déduits les « locaux de caractère social ou sanitaire mis à disposition du personnel » (art. L. 520-7 du code de l'urbanisme)</p> <p>Barème sur quatre « circonscriptions », distinguant bureaux, commerces et entrepôts de stockage. Maximum : bureaux en 1ère circonscription (75 et 92) : 431,35 €/m² Plafond : 30 % de la charge foncière (terrain + travaux d'aménagement)</p>	<p>Pour l'ensemble des catégories de biens imposables, le montant de la taxe est égal au produit de la superficie réelle totale des biens exprimée en mètres carrés (m²), déterminée dans les conditions mentionnées au IV § 530 à 550 du BOI-IF-AUT-50-10, par le tarif unitaire applicable.</p> <p>Le VI de l'article 231 ter du CGI fixe les tarifs applicables par catégorie de biens et par circonscription tarifaire (3 circonscriptions, soit (1) paris et les Hauts-de-Seine, (2) les communes de l'unité urbaine de Paris autres que Paris et du département des Hauts-de-Seine, (3) les communes de la région Ile-de-France n'appartenant pas à l'unité urbaine de Paris).</p> <p>La surface à prendre en compte est la somme des surfaces réelles de chaque niveau de la construction mesurées au plancher entre murs ou séparations, cette somme étant arrondie au m² inférieur</p>
---------------------------------	--	---	---

Annexe II

Recouvrement			
Autorité compétente	Comptable public	Comptable public	Comptable public compétent du lieu de situation des locaux imposables Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à la taxe sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires jusqu'au 31 décembre 2003.
Émission du titre de perception	Émission de deux titres de perception 12 et 24 mois après la date de la délivrance de l'autorisation, du permis tacite ou de la décision de non opposition Émission d'un titre de perception à échéance unique de 12 mois : - si le montant est inférieur ou égal à 1 500 € - en cas de délivrance d'un permis modificatif	Émission d'un titre de perception avant le 31 décembre de la troisième année suivant celle du fait générateur (art. L. 520-17)	1 ^{er} mars de chaque année
Paiement	Versement unique ou double versement par les redevables entre 12 et 24 mois après la date du fait générateur	Taxe exigible à la date d'émission du titre de perception	Versement spontané auprès du comptable public compétent du lieu de situation des biens taxables avant le 1 ^{er} mars de chaque année

Source : Mission.

3.2. La liquidation et le recouvrement de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage suivent des circuits distincts de ceux de la taxe d'aménagement

3.2.1. Le processus de liquidation de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage, géré par la DRIEA, n'est ni automatisé, ni dématérialisé

La chaîne de traitement de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE) suit un circuit distinct de celui de la taxe d'aménagement, tant pour sa liquidation que son recouvrement.

La TCBCE est exigible à la date d'émission du titre de perception, en application de l'article L. 520-17 du code de l'urbanisme. Sa liquidation relève de la compétence de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), de ses unités territoriales, et des directions départementales des territoires de grande couronne d'Île-de-France. Le titre de perception doit être émis avant le 31 décembre de la troisième année suivant celle du fait générateur. Elle **n'est pas gérée par l'application ADS 2007, à laquelle son traitement n'a jamais été intégré**. Aucune réflexion n'a, du reste, été menée jusqu'à ce jour par la direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) sur l'opportunité d'une gestion intégrée et automatisée de cette taxe sous ce même applicatif.

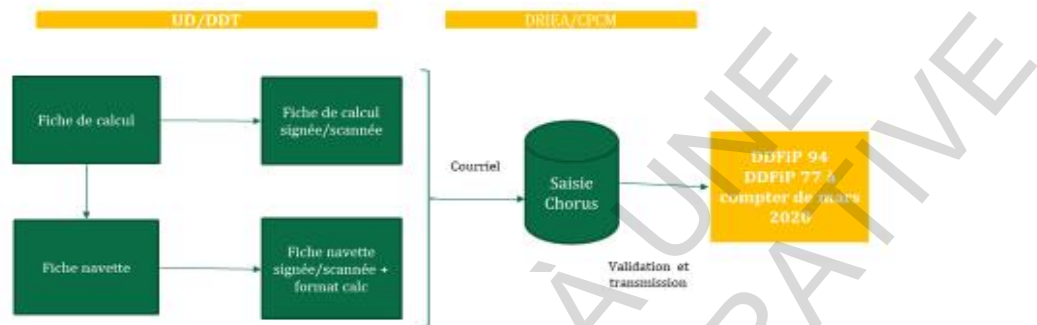
La liquidation de la TCBCE repose sur le processus, spécifique et non dématérialisé, suivant :

- ◆ attribution d'un numéro de dossier selon deux processus distincts suivant que le dossier est générateur de surface de plancher ou non (changement d'usage ou sortie d'une exonération liée à l'affectataire) :
 - en cas de création de surface de plancher, le numéro est donné par l'application ADS 2007 lors de la saisie pour instruction de la taxe d'aménagement, avec indication dans le champ de suivi spécifique de l'ouverture du dossier TCBCE ;
 - à défaut, attribution d'un numéro dans une série CUL (pour « changement d'usage de locaux »), constitué après l'indicateur de série (CUL), de l'année et du numéro d'ouverture (série séquentielle) ;
- ◆ instruction du dossier et calcul du montant de la taxe exigible en-dehors d'ADS 2007 : l'agent utilise une fiche de calcul et une fiche navette pour procéder à la liquidation de la TCBCE. Ces deux fiches ont été élaborées par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) et sont utilisées par l'ensemble des agents liquidant la TCBCE. Elles comportent les mêmes informations soit, outre l'identité et les coordonnées du redevable, l'adresse des locaux concernés, une grille de calcul permettant de calculer le montant exigible de la taxe en fonction de la destination des locaux (bureaux, commerce, stockage), de leur surface et de la valeur de référence applicable. L'une est présentée sous un format tableur ; l'autre d'un formulaire reprenant les mêmes informations ;
- ◆ transmission des fiches au centre de prestations comptables mutualisées (CPCM) par courriel ;
- ◆ clôture du dossier ouvert dans ADS 2007, consistant pour l'agent instructeur à mettre à jour le champ spécifique de suivi de la TCBCE, en le passant au statut « édité » avec la date d'édition : le dossier enregistré dans ADS 2007 ne comporte donc pas les éléments de liquidation, ni ne permet la conservation des documents utilisés par l'agent instructeur pour procéder au calcul de liquidation ;

Annexe II

- ◆ établissement du titre par le CPCM qui est transmis, en vue de son recouvrement, à Chorus : seule cette phase est automatisée.

Graphique 2 : Chaîne de taxation de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage



Source : Mission, d'après Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

3.2.2. La fiabilité limitée du suivi des montants liquidés traduit une difficulté de consolidation des flux liée à l'absence de caractère automatisé de la gestion de la taxe

Les montants liquidés au titre de la TCBCE entre 2016 et 2019 varient fortement selon les informations fournies par la DGALN. Si les montants liquidés au titre des années 2016 et 2017 sont d'ordre comparable (soit respectivement 150 M€ et 152 M€), ils connaissent une forte diminution en 2018 où ils n'atteignent que 81 M€ (Tableau 20). Si l'institution d'un plafonnement de la TCBCE par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 constitue un élément d'explication (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessus), elle peut difficilement à elle seule expliquer cette évolution.

Tableau 20 : Évolution des montants liquidés au titre de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage

Année dépôt du dossier	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés (en €)	150 306 512	152 497 411	81 019 117	14 573 369

Source : DGALN.

En réalité, le suivi statistique de la liquidation de la TCBCE présente des limites, reconnues par la DGALN, qui sont la conséquence de l'absence de traitement automatisé de cette taxe dont les flux financiers associés à la liquidation ne sont pas retracés dans ADS 2007, ni consolidés dans une autre application.

Les montants avancés par la DGALN au titre des années 2016 à 2019 présentent donc une fiabilité limitée et traduisent avant tout une difficulté de consolidation des montants liquidés dans le cadre d'un circuit de gestion « papier » qui atteint ses limites, ce qui plaide pour son automatisation.

3.2.3. Le recouvrement de la taxe relève à ce jour de la compétence de la DDFiP de Seine et Marne et non du circuit spécifique dépendant des pôles de fiscalité de l'aménagement

Le recouvrement de la TCBCCE, effectué jusqu'en mars 2020 par la DDFiP du Val de Marne, date à laquelle il sera ensuite effectué par la DDFiP de Seine et Marne, **suit ensuite un processus de traitement classique sous Chorus**. Il ne relève donc pas du circuit de traitement spécifique, avec prise en charge automatique, dont bénéficient la taxe d'aménagement et la RAP logement recouvrées par les pôles « fiscalité de l'aménagement » de la DDFiP.

Le nombre de titres pris en charge par la DDFiP au titre de la TCBCCE varie fortement entre 2017 et 2019 (Tableau 21) : de 260 en 2017 (représentant un montant de 18 M€) il augmente en 2018 avec 1 343 titres pris en charge pour un montant de 114 M€. Le nombre de titres pris en charge au 31 octobre 2019 s'élève à 1 152 pour un montant de 123 M€. Les montants recouverts varient de la même manière sur cette période, atteignant leur niveau le plus élevé en 2018, soit près de 99 M€.

Le taux de recouvrement brut est variable : il atteint successivement 84,2 % en 2017 puis 94,9 % en 2018. **Le taux de recouvrement effectif net**, basé sur les créances pour le recouvrement desquelles le comptable peut effectivement agir **est en revanche satisfaisant**, soit de 99 % en 2017 et de 97 % en 2018 (Tableau 22).

Tableau 21 : Évolution du recouvrement de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (2017-2019)

Année de prise en charge	Nombre de titres pris en charge	Montants pris en charge (hors majorations et frais - en euros)	Recettes totales (en euros)	Recettes effectives (en euros)	Montants annulés, remis ou admis en non-valeur (en euros)	Annulations/réductions (en euros)	Nombre de titres restant à recouvrés	Montants restant à recouvrer (en euros)
2017	260	18 052 160	15 195 661	13 223 813	1 971 848	1 971 848	21	2 856 499
2018	1 343	114 154 718	108 289 892	98 924 038	9 365 853	9 365 853	169	5 864 825
2019	1 152	122 757 219	98 917 278	91 079 307	7 837 971	7 837 971	430	23 839 940

Source: Extractions Perceval (DGFiP) concernant les montants recouvrés (données arrêtées au 31 octobre 2019).

Tableau 22 : Évolution des taux de recouvrement de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (2017-2019)

Année de prise en charge	Taux brut ¹³ (en %)	Taux effectif brut ¹⁴ (en %)	Taux effectif net ¹⁵ (en %)
2017	84,2	82,24	99,0
2018	94,9	94,4	97,0
2019	80,6	79,3	80,5

Source : Extractions Perceval (DGFiP) concernant les montants recouvrés (données arrêtées au 31 octobre 2019).

¹³ Le taux de recouvrement brut correspond au rapport entre les recettes totales et les prises en charge totales.

¹⁴ Le taux de recouvrement effectif brut correspond au rapport entre les recettes effectives et le résultat de la soustraction entre les prises en charge totales et les annulations/réductions de titre (sans prise en compte à ce titre des autres recettes d'ordre, soit hors admissions en non-valeur et remises gracieuses).

¹⁵ Le taux de recouvrement effectif net correspond à au rapport entre les recettes effectives, déduction faite des recettes effectives créances figées et les prises en charges totales, déduction faite des recettes annulations/réduction de titre. Les créances figées correspondent aux créances pour lesquelles, à raison d'une action pendante, notamment contentieuse, le recouvrement doit être suspendu.

3.3. Dès lors que la liquidation des autres taxes d'aménagement serait unifiée à la DGFIP, le maintien de la liquidation de cette taxe par la DRIEA n'est pas justifié

La gestion de la TCBCE demeure une activité significative pour la DRIEA, au regard des montants liquidés, rapportés à ceux de la liquidation de la taxe d'aménagement (Tableau 23). **Une rationalisation de la liquidation des taxes d'aménagement conduit à privilégier un transfert de cette taxe à la DGFIP**, dans un souci d'optimisation des moyens tant humains que techniques.

Tableau 23 : Montants liquidés comparés au titre de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage et de la taxe d'aménagement (en M€)

Année	TCBCE	Taxe d'aménagement
2018	81	363

Source : DGALN, DRIEA.

La mission a cherché à identifier les effectifs de la DRIEA spécifiquement affectés à la liquidation de la TCBCE, au moyen d'un questionnaire diffusé à la DRIEA en décembre 2019. **Il résulte de la réponse apportée en date du 24 janvier 2020 qu'en 2019, 7,6 ETPT étaient consacrés à la liquidation de cette taxe** (Tableau 24). En l'absence de communication du nombre d'ETPT affectés en 2019 au traitement de la fiscalité de l'aménagement par l'administration centrale du ministère de la cohésion du territoire, il n'a pas été possible à la mission de les comparer (cf. Annexe IV, point 2.1.1.2.). Toutefois, la part des ETPT consacrés à la liquidation de la TCBCE est, selon toute vraisemblance, marginale au regard de l'ensemble des effectifs traitant de la fiscalité de l'aménagement (629,1 ETP en 2020). **Au regard des ETPT indiqués au titre de l'année 2018 selon la direction des ressources humaines, soit 606 ETPT, ils représentent à peine 1,25 % des effectifs des services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement.**

La mission précise que, compte tenu du faible niveau de qualité des réponses apportées le 24 janvier 2020, par la DRIEA, la mission a, par courriel en date du 29 janvier 2020, sollicité des précisions, courriel qui a donné lieu à la réponse de la directrice régionale en date du 3 février suivant, reprise dans l'encadré ci-dessous (Encadré 8). Pour les mêmes motifs, la mission n'a pu davantage approcher l'état du stock des dossiers de TCBCE. Elle note toutefois l'existence d'un stock d'environ 1 050 dossiers déclarés au titre des années 2016 à 2018 pour l'unité départementale 95, d'un stock de 500 dossiers déclarés au titre de ces trois mêmes années pour l'unité départementale 93 et de 196 dossiers déclarés au titre de ces trois années pour l'unité départementale 92.

Tableau 24 : Effectifs consacrés par la DRIEA à la liquidation de la TCBCE

	2016	2017	2018	2019
Nombre d'ETPT consacrés à la gestion de la taxe dans sa phase 1 (mise en qualité / instruction)	3,45	4,47	3,69	4,47
Nombre d'ETPT consacrés à la liquidation de la taxe (phases 2 à 4)	2,05	2,06	2,08	3,13
Total	5,5	6,53	5,77	7,6

Source : Mission, d'après réponse de la DRIEA au questionnaire de la mission en date du 24 janvier 2020.

Annexe II

Encadré 8 : Réponse de M^{me} Emmanuelle Gay, directrice régionale, datée du 3 février 2020

« Nous avons réinterrogé la semaine dernière les collègues pour disposer des chiffres les plus complets possibles, et renseignés avec un minimum de cohérence ; il est en effet apparu que les départements n'avaient pas tous renseignés les tableaux exactement de la même façon. A titre d'exemple, certains départements ont des agents affectés de façon indifférenciée aux différents tâches relatives à la fiscalité de l'aménagement, et avaient dans un 1er temps mis cet effectif global dans chacune des cases, ou alors effectué des estimations de répartition très différentes, sans exclure des recouvrements partiels entre catégories ; toute exploitation conduisant à additionner les différentes cases ETP est donc erronée ; cela a pu être corrigée lorsque l'erreur était évidente mais pas systématiquement. Il me semble donc que lorsque la décision de transfert sera confirmée, il sera nécessaire de faire une enquête très simple, uniquement sur le volume global d'ETP, et ceci à date du transfert. »

Source : Courriel en date du 3 février 2020 de M^{me} Emmanuelle Gay, directrice régionale (DRIEA).

Au regard du traitement non dématérialisé, ni automatisé de cette taxe par les services de la DRIEA, la mission observe que **ce transfert doit**, là encore, **être l'opportunité d'une modernisation et d'une simplification** de la chaîne de taxation au profit du contribuable, de la collectivité bénéficiaire ainsi que de l'administration nouvellement affectataire de cette mission.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

ANNEXE III

ADS 2007

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

1. LE SYSTÈME D'INFORMATION ADS 2007 REPOSE SUR L'ADOSSEMENT D'UN MODULE DÉDIÉ À LA LIQUIDATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT AU MODULE PRINCIPAL D'INSTRUCTION DES AUTORISATIONS D'URBANISME CRÉÉ EN 2007.....	1
1.1. Le système d'information ADS 2007 associe deux modules, dits « instruction » et « taxation » des autorisations d'urbanisme, le second étant interfacé avec Chorus.....	1
1.1.1. <i>La réforme de la fiscalité de l'aménagement a donné lieu en 2012 à l'adossement d'un module « taxation » au système d'information initialement consacré à la gestion des demandes d'autorisation d'urbanisme.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le module « taxation » ne permet qu'une prise en charge incomplète de la fiscalité de l'aménagement et une dématérialisation partielle de la liquidation des trois taxes prises en charge</i>	<i>2</i>
1.2. Les dysfonctionnements de l'interfaçage d'ADS 2007 avec Chorus ont lourdement pesé sur l'efficacité du processus de taxation de 2012 à 2015 mais apparaissent désormais surmontés	3
1.3. Si ADS 2007 contribue à l'alimentation de la base Sitadel, cette dernière présente, en l'état, un potentiel sous-utilisé	8
2. L'ARCHITECTURE D'ADS 2007 INDUIT DES CONSÉQUENCES LOURDES SUR SON EXPLOITATION QUI A ATTEINT UN SEUIL CRITIQUE DE PERFORMANCE ET D'USAGE.....	11
2.1. Les choix de conception du module « taxation » alourdissent les processus de traitement de la liquidation de la taxe d'aménagement.....	11
2.2. L'absence d'un infocentre dédié nuit au pilotage de la liquidation de la taxe d'aménagement.....	11
2.3. Le mécanisme de liquidation souffre de défauts liés à la rareté des contrôles bloquants et à l'absence d'historisation des calculs	13
2.3.1. <i>Les opérations de liquidation génèrent une accumulation de tâches manuelles due à la rareté des contrôles automatisés et à l'absence d'historisation des calculs, qui pénalise la performance du processus.....</i>	<i>13</i>
2.3.2. <i>Les calculs de liquidation présentent un nombre d'anomalies anormalement élevé.....</i>	<i>14</i>

3. ADS 2007 NE PEUT CONSTITUER UN OUTIL PÉRENNE TANT SA CONCEPTION COMPLEXIFIE SA MAINTENANCE ET OBÈRE SES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION	15
3.1. Les choix technologiques et architecturaux dont procèdent ADS 2007 rigidifient sa maintenance et sa capacité d'évolution tout en en renchérissant les coûts ...	15
3.1.1. <i>L'ancienneté du composant propriétaire socle d'ADS 2007 et le développement en propre de composants complexifient sa maintenance et restreignent fortement ses possibilités d'évolution</i>	<i>15</i>
3.1.2. <i>Les choix technologiques et architecturaux dont procèdent ADS 2007 renchérissent ses coûts de maintenance corrective et évolutive</i>	<i>16</i>
3.2. Une amélioration réelle de la performance de la chaîne de taxation supposerait de redévelopper l'application ADS 2007, ce qui pose en réalité la question de sa pérennité	17
3.3. Un découpage ou une utilisation par la DGFIP de ADS 2007 pour assurer la liquidation ne constitue pas une solution pertinente	18

PRÉPARATOIRE ADMINISTRATIF
DÉCISION ADMINISTRATIVE

1. Le système d'information ADS 2007 repose sur l'adossement d'un module dédié à la liquidation de la taxe d'aménagement au module principal d'instruction des autorisations d'urbanisme créé en 2007

1.1. Le système d'information ADS 2007 associe deux modules, dits « instruction » et « taxation » des autorisations d'urbanisme, le second étant interfacé avec Chorus

1.1.1. La réforme de la fiscalité de l'aménagement a donné lieu en 2012 à l'adossement d'un module « taxation » au système d'information initialement consacré à la gestion des demandes d'autorisation d'urbanisme

Le système d'information ADS 2007 (Application du droit des sols) comporte deux modules répondant chacun à deux besoins distincts des agents des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) :

- ◆ le module « instruction » permet d'instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme, principalement utilisé aujourd'hui pour l'instruction des demandes d'autorisation relevant des services de l'État ;
- ◆ le module « taxation » permet de procéder à la liquidation de la fiscalité de l'aménagement, c'est-à-dire de la taxe d'aménagement, de la redevance d'archéologie préventive (part logement) et du versement pour sous-densité.

ADS 2007 communique avec différents systèmes d'information :

- ◆ le module « instruction », né à l'occasion de la réforme des autorisations d'urbanisme intervenue le 1^{er} octobre 2007, contribue à l'alimentation du système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel) géré par le Commissariat général du développement durable (CGDD) ; ce système alimente lui-même le logiciel d'aide à la surveillance des changements et à la programmation des opérations de terrain (Lascot) de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- ◆ le module « taxation » qui lui a été adossé lors de la réforme de la fiscalité de l'aménagement entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012 est notamment interfacé avec le système d'information Chorus géré par l'Agence pour l'informatique financière de l'État depuis 2013 (Graphique 1).

Ce système d'information a initialement été développé pour répondre aux besoins des services instruisant les demandes d'autorisation d'urbanisme. Compte tenu du transfert de cette compétence au bloc communal sous l'effet notamment de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, le module « instruction » est désormais utilisé dans deux cas :

- ◆ l'instruction par les DDT(M) des demandes d'autorisation d'urbanisme de relevant de la compétence de l'État¹ ;

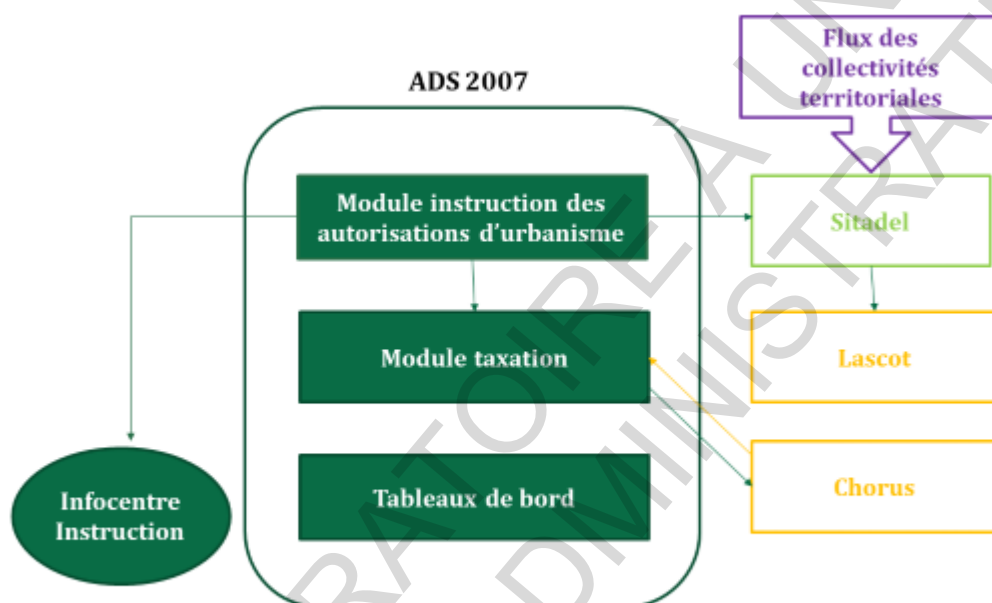
¹ Toutes les demandes d'autorisations dans les communes non dotées d'un document d'urbanisme (code de l'urbanisme, art. L. 422-1, b) et demandes d'autorisation énumérées à l'art. L. 422-2 du même code.

Annexe III

- ◆ l'instruction par les DDT(M) des demandes d'autorisation d'urbanisme relevant des communes dites « non autonomes »², soit 10 634 communes selon les réponses des DDT(M) au questionnaire adressé par la mission en décembre 2019.

De ce fait, la part des demandes d'autorisation d'urbanisme instruite par les DDT(M) est décroissante et ne représente plus qu'une fraction minoritaire du nombre total. Comme l'indiquent les directeurs départementaux des territoires et des chefs de pôle fiscalité entendus par la mission au cours de ces travaux, **ADS 2007 est donc désormais très majoritairement utilisé au titre de la taxation et non de l'instruction** des demandes d'autorisations d'urbanisme : ADS 2007 serait, selon eux, utilisé au titre de la taxation dans 90 % des cas d'utilisation.

Graphique 1 : Schéma simplifié d'ADS 2007 et de son environnement applicatif



Source : Mission.

1.1.2. Le module « taxation » ne permet qu'une prise en charge incomplète de la fiscalité de l'aménagement et une dématérialisation partielle de la liquidation des trois taxes prises en charge

D'un point de vue opérationnel, le module « taxation » permet de procéder à la liquidation de la taxe d'aménagement, de la redevance d'archéologie préventive (part logement) et du versement pour sous-densité **au terme des quatre étapes** suivantes :

- ◆ **la fiabilisation des paramètres locaux de calcul des taxes** : les services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement des DDT(M) procèdent à la saisie des taux votés par les communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements et région Île-de-France ainsi que des exonérations adoptées localement, après transmission des délibérations des assemblées territoriales ;

² Instruction des demandes assurée par l'État sur le fondement des dispositions de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme. Les communes concernées sont, pour l'essentiel, de petites communes.

Annexe III

- ◆ **la fiabilisation des déclarations du redevable** : à la réception du dossier de taxation, commun aux taxes précitées, les services instructeurs procèdent à leur saisie dans l'application ADS 2007. L'agent instructeur saisit les informations figurant dans la déclaration des éléments nécessaires au calcul des impositions (DENCI) pour les déclarations préalables, permis d'aménager ou de construire renseignée par le pétitionnaire sous un format papier et transmise par les communes ou centres instructeurs ;
- ◆ **le calcul du montant de taxe exigible** : une fois l'ensemble des paramètres locaux et individuels fiabilisés et ressaisis dans ADS 2007, l'agent instructeur procède, via cette application, au calcul automatisé du montant de taxe exigible ;
- ◆ **l'information du redevable** : même si l'information du redevable quant au montant de taxe mis à sa charge n'est pas obligatoire, les DDT(M) tendent, dans leur majorité, à lui délivrer cette information. Un courrier destiné au redevable est donc généré par l'intermédiaire d'ADS 2007, qui mentionne le montant exigible des taxes concernées.

Le module « taxation » présente, à ce jour, deux insuffisances principales concernant la chaîne de liquidation :

- ◆ s'il permet effectivement de procéder aux calculs de liquidation de la taxe d'aménagement, de la part logement de la redevance pour archéologie préventive et du versement pour sous-densité, **ADS 2007 ne prend pas en charge la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE)** dont la liquidation reste assurée sans logiciel ;
- ◆ **ADS 2007 ne permet en tout état de cause qu'une dématérialisation partielle du processus de liquidation**, seuls les calculs de liquidation étant, en réalité, entièrement automatisés alors que le reste du processus induit, pour les agents instructeurs, de la ressaisie de dossiers papier, qu'il s'agisse des délibérations prévoyant les taux et exonérations applicables localement ou de la déclaration du redevable³.

1.2. Les dysfonctionnements de l'interfaçage d'ADS 2007 avec Chorus ont lourdement pesé sur l'efficacité du processus de taxation de 2012 à 2015 mais apparaissent désormais surmontés

Le module « taxation » d'ADS 2007 est interfacé avec le système d'information Chorus (Graphique 2) afin de générer les titres de perception de la taxe au moyen de fichiers FEN (Flux ENtrant). Un fichier FEN correspond à une liasse de 999 titres maximum émis par ADS 2007 sur une base mensuelle, les fichiers étant générés chaque second samedi du mois. Chorus procède au contrôle du titre qui, s'il comporte l'ensemble des informations exactes nécessaires, est pris en charge. À défaut, soit en l'absence d'une information ou en cas d'erreur, le titre est rejeté. Pour chaque FEN, Chorus procède à l'émission :

- ◆ d'un fichier CEN qui matérialise l'intégration technique du FEN en indiquant s'il a été correctement intégré ou s'il est rejeté ;
- ◆ d'un fichier FSO (Flux SORTant) qui correspond à la prise en charge du titre par le comptable dans Chorus.

³ L'écran de saisie est partiellement pré-rempli si la demande d'autorisation a été instruite par la DDT(M). Il peut aussi être pré-rempli par un flux provenant des collectivités locales (communes ou centres instructeurs), via Sitadel, dit flux CT.

Annexe III

La taxe d'aménagement, comme la redevance pour archéologie préventive et le versement pour sous-densité, sont traités, du point de vue de leur recouvrement, comme des recettes non fiscales : elles donnent lieu à émission d'une facture externe directement intégrée dans Chorus sous statut « comptabilisé », puis dans REP, sans vérification préalable du comptable. Le flux des titres de perception est transmis au centre éditique pour édition et envoi automatiques des titres de perception, également mis à disposition sur PDF Edit avec les états récapitulatifs de la créance.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

L'interfaçage d'ADS 2007 avec Chorus n'a toutefois été pleinement opérationnel qu'en avril 2013, soit plus d'un an après l'entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2012, de la réforme de la fiscalité de l'aménagement. Il a connu des dysfonctionnements techniques importants et pénalisants pour l'ensemble de la chaîne de taxation, qui ont occasionné des retards conjoncturels dans les opérations de liquidation conduites par les DDT, pouvant atteindre localement jusqu'à un an et demi (Encadré 1).

Ces dysfonctionnements tenaient principalement à :

- ◆ **la nécessité d'adapter l'interface standard ordinairement utilisée pour les raccordements ministériels à Chorus** pour tenir compte des spécificités de la taxe d'aménagement. L'économie générale de celle-ci induit l'émission d'environ 600 000 titres par an avec un très faible degré de récurrence des redevables d'une année sur l'autre, ce qui rendait inadaptée la création d'un référentiel de redevables dédié. Cette difficulté a été contournée par la prise en compte du caractère occasionnel des tiers débiteurs concernés, la base des débiteurs étant gérée par ADS 2007 ;
- ◆ **l'insuffisante fiabilité des informations relatives à l'identification des redevables, gérées dans ADS 2007**, lequel exige des ressaisies de la part des agents instructeurs. Ces défauts de fiabilité sont de nature diverse : saisie incomplète ou non vérifiée des numéros SIRET pour les personnes morales, changement d'adresse du pétitionnaire entre la demande de l'autorisation d'urbanisme et la date de liquidation (notamment à la suite de l'installation dans le logement construit), changement de code postal de la commune suite à une fusion.

Les difficultés techniques liées à l'interfaçage sont désormais surmontées et le retard de liquidation et de recouvrement imputable à ces dysfonctionnements a été progressivement rattrapé au cours des années 2014 et 2015. Toutefois, la stratégie de contournement mise en œuvre pour le déploiement du module « taxation » d'ADS 2007 ne comporte pas de véritable référentiel de tiers débiteurs, ce qui fait obstacle à ce jour à tout rapprochement avec les informations en provenance d'ADS 2007 (en particulier l'adresse du redevable) et, partant, leur contrôle.

Annexe III

Encadré 1 : Les difficultés techniques ayant impacté le processus de liquidation de la taxe d'aménagement (2012-2016)

La mise en œuvre de la taxe d'aménagement, initialement prévue le 31 décembre 2012 mais avancée au 1^{er} mars 2012, s'est traduite par d'importantes difficultés techniques, tenant tant à l'adaptation de l'application ADS 2007 qu'à son interfaçage avec Chorus.

Confrontée à l'accélération de la mise en œuvre de la taxe d'aménagement, la maîtrise d'ouvrage assurée par les services du ministère en charge de l'aménagement n'est pas parvenue, dès 2012, à fiabiliser l'application ADS 2007, créant ainsi « une situation de crise qui a été gérée comme telle » en 2014 (Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 2014).

Compte tenu des dysfonctionnements constatés, les services de l'État ont accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an et demi à compter de la réception des dossiers. Le processus de liquidation a été notablement impacté sur l'ensemble des DDT(M), comme l'indique un audit mené en 2014 par le CGEDD auprès de 10 d'entre elles et les entretiens menés par la mission conjointe IGF-CGEDD conduite en 2017 auprès des services des DDT(M) des départements de la Drôme, de l'Eure-et-Loir et du Nord.

L'interfaçage avec le logiciel Chorus n'a pas été opérationnel lors de l'entrée en vigueur de la réforme. L'échange ADS 2007/Chorus n'est opérationnel que depuis avril 2013. Le démarrage de ces opérations dans Chorus a été difficile. L'interface utilisée entre ADS 2007 et Chorus est l'interface standard utilisée par les applications ministérielles qui se raccordent à Chorus. Celle-ci a été adaptée pour tenir compte du caractère occasionnel des tiers débiteurs concernés (environ 600 000), pour permettre une automatisation des étapes de validation dans Chorus et la gestion des recettes pour compte de tiers. La liquidation de la taxe d'aménagement se traduit par la génération, chaque deuxième semaine du mois, par ADS 2007, d'un flux de propositions de titres qui sont pris en charge dans Chorus et conduit à l'émission des titres de perception qui, en fin de semaine, sont ventilés entre les comptables du recouvrement concernés dans l'application REP, application de recouvrement de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

ADS 2007 gère la base des débiteurs et est responsable de la qualité des informations transmises à Chorus (adresse du tiers, données d'identification). Or, les données transmises par ADS 2007 n'étaient, lors de la mise en œuvre de la taxe d'aménagement, pas fiables dans un grand nombre de cas, ce qui conduisait à des rejets et nécessitait un traitement manuel. Le retard de liquidation ainsi accumulé a été progressivement rattrapé sur les années 2014 à 2015 après correction des problèmes informatiques ainsi que le souligne l'exemple de la part départementale, se traduisant par une hausse des montants liquidés sur ces deux années (Tableau 1).

La taxe d'aménagement représente, en 2019, la moitié environ des recettes non fiscales traitées dans Chorus : sur un total d'environ 1,3 millions de titres de paiement par an, elle représente environ 600 000 titres de paiement, Chorus traitant entre 10 et 20 millions d'actes par an.

Tableau 1 : Montants liquidés et perçus par les départements (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Montants liquidés au titre de la part départementale de la TA, de la TDENS et de la TDCAUE	355 418 893	292 429 708	294 593 164	474 093 206	558 982 486

Source : Mission, d'après IGF-CGEDD, Rapport sur la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux (2017), d'après extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP pour les montants liquidés, extractions du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

Source : Mission.

1.3. Si ADS 2007 contribue à l'alimentation de la base Sitadel, cette dernière présente, en l'état, un potentiel sous-utilisé

ADS 2007 alimente le Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel) géré par le Commissariat général du développement durable (CGDD). Ce dernier constitue une base de données recensant l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation et à usage non résidentiel soumises à la procédure d'instruction du permis de construire (Encadré 2).

Encadré 2 : Le système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel)

Depuis 1972, le ministère en charge de la construction a mis en place un suivi statistique de la construction neuve qui repose sur la collecte des permis de construire et des événements relatifs à chaque opération. Aux outils initialement mis en place, Siroco et Siclone, s'est substitué le Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel) qui constitue la base de données recensant l'ensemble des opérations de construction à usage d'habitation (logement) et à usage non résidentiel (locaux) soumises à la procédure d'instruction du permis de construire.

Sitadel est alimenté par des informations transmises par les communes ou les centres instructeurs concernant les actes d'urbanisme, principalement des informations du permis de construire, mais également celles des permis d'aménager, des déclarations de travaux, des permis de démolir ou de lotir. Deux modalités de transmission sont offertes : transmission d'un flux informatique par interfaçage des logiciels d'instruction des centres instructeurs (y compris ADS 2007), dit « flux CT », saisie par les communes sur un site web dédié ; le recueil d'informations par l'intermédiaire du portail service-public.fr (déclaration d'ouverture de chantier et d'achèvement des travaux).

La consolidation est assurée par trois pôles dédiés (Lyon, Montpellier, Rennes) relevant du service de la donnée et des études statistiques du conseil général du développement durable. Ces services procèdent aussi à des relances, tant auprès des communes que des pétitionnaires, visant à assurer la complétude de la base. Avec 30 paramètres par opérations, la base Sitadel regroupe les principales caractéristiques des opérations de construction neuve :

- ◆ les logements, en nombre et surfaces autorisées ou commencées, selon le type de construction, le mode d'utilisation, le maître d'ouvrage...
- ◆ les locaux autres qu'habitation, en surface autorisée ou commencée, selon le maître d'ouvrage et le type d'ouvrage...

Sitadel a pour objectif d'alimenter la production statistique relative à la construction et à l'activité du secteur du bâtiment. Répondant aux besoins d'études, de prévision et d'orientation, elle permet, par exemple :

- ◆ la localisation de l'implantation des logements neufs et des locaux d'activité ;
- ◆ l'estimation de l'offre de logements par type d'habitat et de son évolution ;
- ◆ l'évaluation de l'activité du secteur de la construction.

Sitadel joue également un rôle de guichet unique pour l'ensemble de l'administration et ce recueil de données sert à l'alimentation d'autres systèmes d'informations :

- ◆ elle est utilisée par l'INSEE pour alimenter le répertoire d'immeubles localisés (RIL) servant de base de sondage pour les enquêtes de recensement de la population ;
- ◆ elle sert à la direction générale des impôts pour établir les bases locales d'imposition (taxe foncière et taxe d'habitation) ;
- ◆ elle sert indirectement au calcul de diverses dotations aux collectivités locales (dotation globale de fonctionnement, dotation globale de décentralisation).

Annexe III

L'utilisation de Sitadel est contrainte par le délai de prise en compte des données collectées. Relativement réduit dans le cas des autorisations de construire (94 % des permis sont pris en compte dans un délai inférieur à trois mois), ce délai est généralement plus long pour les ouvertures de chantier et les déclarations de fin de chantier, en dépit d'un système de relance auprès des pétitionnaires et des mairies.

Source : Mission.

Principalement utilisé à des fins statistiques, Sitadel répond toutefois à un autre objectif, fiscal, qui demeure relativement méconnu. Ce système d'information alimente en effet l'application Lascot de la DGFIP utilisée dans le cadre d'un dispositif dit de surveillance de production des déclarations fiscales foncières, à des fins de lutte contre l'évaporation de l'assiette des impôts fonciers (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Sitadel est lui-même alimenté à la fois par les services de pôles spécialisés procédant à la ressaisie des informations des collectivités territoriales (Encadré 2) et par un flux émanant directement des collectivités elles-mêmes dit « flux CT ».

Encadré 3 : Lascot et la surveillance de production des déclarations fiscales foncières

Le logiciel d'aide à la surveillance des changements et à la programmation des opérations de terrain (Lascot) est un dispositif contribuant à la lutte contre l'évaporation de l'assiette des impôts fonciers. Ce dispositif dit de surveillance de production des déclarations par les contribuables met en œuvre quatre étapes successives :

- ◆ l'information : 180 jours après la création de la fiche « redevable » dans Lascot, un courrier d'information est transmis au contribuable lui rappelant ses obligations déclaratives fiscales, soit le dépôt d'une déclaration d'achèvement des travaux. Passé un délai de 60 jours, une liste des opérations sans déclaration d'achèvement des travaux est transmise en mairie ;
- ◆ la relance : en l'absence de réponse à la lettre d'information, une relance est assurée par les services fiscaux dans un délai de 30 jours à compter de la date d'achèvement des travaux prévue ou constatée ;
- ◆ la mise en demeure : une mise en demeure est adressée au contribuable dans un délai de 70 jours en cas de relance demeurée infructueuse ;
- ◆ la taxation d'office : dans le cas où le contribuable persiste à se soustraire à ses obligations fiscales déclaratives, l'administration fiscale procède à sa taxation d'office.

La connaissance de la base taxable constituée par les projets de construction des contribuables est donc indispensable à l'efficacité du dispositif de surveillance reposant sur Lascot. Celui-ci est alimenté à cette fin par le système d'information Sitadel géré par le CGDD qui lui transmet les informations relatives à l'identification des contribuables (identité, adresse, le cas échéant numéro SIREN ou SIRET,...) ainsi qu'aux opérations de travaux envisagées.

Source : Mission.

Les données collectées par Sitadel présentent toutefois, comme ont pu le relever les services informatiques du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires dans un rapport en date du 13 août 2018, **un intérêt limité pour la taxation** pour les motifs suivants :

- ◆ **les informations collectées par Sitadel**, qui récupère les données de formulaires Cerfa renseignés par le pétitionnaire et la décision prise par la collectivité territoriale compétente sur sa demande, **sont limitées à l'autorisation d'urbanisme et donc insuffisantes pour assurer la liquidation d'un dossier de taxation.** Elles ne permettent notamment pas de déterminer le taux localement applicable au dossier de taxation ;

Annexe III

- ◆ **la qualité des informations délivrées par les collectivités territoriales** instructrices des demandes d'autorisation d'urbanisme **est perfectible** dès lors que les données saisies peuvent être incomplètes, voire, pour certaines, insuffisamment précises et donner lieu à des traitements hétérogènes (par exemple la saisie d'un SIREN en lieu et place d'un SIRET) ;
- ◆ **plus de 5 000 collectivités territoriales s'abstiennent d'alimenter Sitadel** et ne transmettent pas les informations relatives aux autorisations d'urbanisme accordées, ce qui est susceptible de nuire à l'efficacité du dispositif de surveillance fiscale mis en œuvre par la DGFIP.

La fiabilisation des bases de la fiscalité directe locale par l'intermédiaire de Sitadel demeure un enjeu majeur pour assurer l'efficacité du dispositif de surveillance mis en œuvre par la DGFIP. Selon un bilan national de la transmission des informations entre Sitadel et Lascot sur trois ans, soit de 2016 à 2018, établi par la division du pilotage de la mission topographique, de la gestion du plan cadastral et de la diffusion de la documentation cadastrale de la DGFIP destiné à alerter le ministère de la cohésion des territoires sur les pratiques communales, plus de 5 000 communes se seraient, en 2018, abstenues de communiquer à Sitadel les données relatives aux autorisations d'urbanisme qu'elles auraient accordées ou auraient transmis des informations mal formatées. Leur nombre paraît, du reste, s'accroître entre 2016 et 2018, passant de 1 397 communes à 5 177 (Tableau 2). Aucune explication n'est donnée à cette évolution qui serait préoccupante si elle se confirmait.

L'étude menée en 2018 par les services du ministère de la cohésion des territoires à la suite de l'alerte effectuée par la DGFIP fait apparaître que les motifs de non-transmission sont nombreux et hétérogènes : simple omission, communication très irrégulière avec un délai de transmission supérieur à quatre mois, défaut de formatage (par exemple, erreur dans le code d'identification de l'autorisation d'urbanisme ou du permis accordés), transmission d'informations de faible qualité sans réponse ultérieure aux demandes de précision adressées par les services de l'État, voire refus de coopérer en dépit des invitations des services de l'État.

Ces pratiques dommageables sont d'autant plus contestables qu'elles nuisent en réalité au rendement même d'instruments de fiscalité directe locale dont bénéficient les communes. Selon la mission, **elles résultent en partie d'une méconnaissance par les communes de l'objectif fiscal également poursuivi dans le cadre de Sitadel, qu'elles considèrent comme un simple outil statistique** dont l'alimentation par leurs services est perçue comme une charge administrative sans bénéfice pour elles-mêmes.

Tableau 2 : Évolution du nombre de communes s'abstenant de transmettre à Sitadel les informations relatives aux autorisations d'urbanisme (2016-2018)

	2016	2017	2018
Nombre de communes s'abstenant de communiquer à Sitadel des informations ou transmettant des informations mal formatées	1 397	2 094	5 177

Source : Division du pilotage de la mission topographique, de la gestion du plan cadastral et de la diffusion de la documentation cadastrale (DGFIP).

2. L'architecture d'ADS 2007 induit des conséquences lourdes sur son exploitation qui a atteint un seuil critique de performance et d'usage

2.1. Les choix de conception du module « taxation » alourdissent les processus de traitement de la liquidation de la taxe d'aménagement

Lors de la conception d'ADS 2007, la DHUP a fait le choix de gérer l'ensemble des cas d'usages possibles lors des opérations de taxation, qu'il s'agisse du cas nominal de taxation, des modifications d'un projet ou de la gestion des erreurs de saisie, dans le cadre d'un même processus de travail.

Ce choix initial induit des conséquences lourdes pour le processus de traitement de la liquidation de la taxe d'aménagement, rendu « inutilement complexe » d'après le diagnostic applicatif établi en date du 13 août 2018 par les services informatiques du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires transmis à la mission par le chef du service numérique. Le traitement de la liquidation de la taxe exige ainsi la mise en œuvre d'une base de données comportant pas moins de 360 tables et plus de 22 batchs⁴ s'exécutant quotidiennement.

Ce processus lourd entraîne une inflation des temps de réponse au niveau de l'affichage sur les écrans utilisés par les agents instructeurs de la fiscalité de l'aménagement et des temps d'exécution nécessaires à la sauvegarde de la base de données, voire l'indisponibilité momentanée de l'application. En 2018, la durée d'exécution des batchs quotidiens était supérieure à 12 heures. Certains batchs étaient donc exécutés pendant la pause méridienne pour compenser le fait qu'ils ne puissent être utilement intégrés au cours de la nuit applicative. Selon les déclarations du service numérique en date du 22 janvier 2020, la résorption de la dette technique d'ADS 2007, qui représente, selon le rapport de prise en charge de la tierce maintenance applicative, 1 000 jours/hommes, n'est que partiellement engagée : au titre des années 2018 et 2019, 200 jours/hommes auraient été consacrés à la résorption de la dette technique d'ADS 2007, notamment en vue de la sécurisation des batchs. Cette action aurait permis, sans que ces éléments ne puissent être vérifiés par la mission, de :

- ◆ réduire les temps de traitement entre deux et six fois ;
- ◆ disposer désormais d'un taux de disponibilité global de 99,7 % et d'un taux de disponibilité hors maintenance de 99,7 %.

En outre, il résulte des entretiens conduits par la mission le 20 décembre 2019 avec les directeurs départementaux des territoires et les agents responsables des bureaux chargés de la liquidation de la fiscalité de l'aménagement que les mises à jour de l'application, effectuées une fois par mois, rendent l'application indisponible pour les agents instructeurs pendant la demi-journée correspondant à l'exécution de la mise à jour.

2.2. L'absence d'un infocentre dédié nuit au pilotage de la liquidation de la taxe d'aménagement

Le pilotage de la liquidation de la taxe d'aménagement repose, à ce jour, sur un dispositif dual combinant des tableaux de bord générés par ADS 2007 et des tableaux de suivi développés localement par les DDT(M), selon différentes formes, en-dehors de ce système d'information afin d'en compenser les insuffisances.

⁴ Le terme « atch » désigne l'automatisation d'une suite de commandes exécutées en série sans qu'il soit nécessaire qu'un opérateur intervienne pour réaliser cette opération. Il s'agit d'un traitement par lots.

Annexe III

En effet, si ADS 2007 comporte des tableaux de bord répondant à un besoin de suivi des activités d'instruction des autorisations d'urbanisme et de liquidation de la taxe d'aménagement, ce dispositif présente des limites importantes, susceptibles de retentir sur l'exécution des traitements propres à ces deux activités :

- ◆ **la mise en œuvre et la mise à jour de ces tableaux est**, selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), **coûteuse tant au regard des ressources systèmes mobilisées que du temps d'exécution des requêtes** ;
- ◆ **les traitements relatifs aux tableaux de bord sont en concurrence avec ceux relatifs à l'instruction des autorisations d'urbanisme et la taxation, aboutissant en 2018 à une saturation des ressources système disponibles, faute d'être déployés dans un infocentre.** En effet, de tels tableaux de bord sont normalement utilisés dans le cadre d'un infocentre dédié, disposant des capacités adéquates et ordinairement déployé pour ce type de tâches, ce qui n'a pas été prévu lors de la conception du module « taxation » d'ADS 2007. Selon les déclarations du département PNM 2 du service numérique en date du 10 janvier 2020, la concurrence des transactions et le risque de saturation des ressources système y afférent serait « *désormais moins problématique* », sans que cette affirmation puisse être vérifiée par la mission, une fiabilisation de leurs contenus demeurant nécessaire.

L'absence d'un infocentre consacré au module de taxation nuit à l'efficacité du pilotage de la fiscalité de l'aménagement qui, ainsi que l'a notamment relevé le rapport conjoint du CGEDD et de la mission « risques et audit » (MRA) de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de janvier 2018, **repose donc davantage sur le développement d'outils de suivi locaux** (tableaux de priorisation des dossiers à vérifier établis hebdomadairement, tableaux de suivi des activités des agents en vue de l'affectation des dossiers de taxation nouvellement reçus par le service, tableau de suivi du risque de prescription des dossiers...) propres à chaque DDT(M), que sur ADS 2007 lui-même. À titre illustratif, **la mission a constaté**, à l'occasion de l'exploitation des réponses transmises par les DDT(M) au questionnaire « métier » administré par ses soins en décembre 2019 **que certains indicateurs d'activité élémentaires**, tels que, par exemple, le délai moyen de liquidation des dossiers de taxation, **ne pouvaient faire l'objet d'extractions et étaient inconnus des services**, difficulté regrettée plus particulièrement par les DDT(M) du Doubs, de la Dordogne et des Alpes maritimes.

Cette difficulté n'est pas nouvelle : elle est connue depuis 2014 et a fait l'objet d'une recommandation récurrente depuis lors, dont les tentatives de mise en œuvre n'ont jamais abouti :

- ◆ **dès 2014, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a**, dans un audit consacré à la liquidation de la taxe d'aménagement, **constaté que** le système d'information ADS 2007 ne comportait aucun infocentre permettant de disposer de données d'aide à la décision et permettant d'assurer un suivi de l'activité. Le CGEDD soulignait ainsi que **le pilotage de l'activité n'était assuré que par des outils réalisés localement, ce qui donnait alors lieu à 17 tableaux de suivi différents, non partagés par les DDT(M).** Cette absence d'information pertinente de même que l'hétérogénéité des pratiques de suivi artisanale développées par les DDT(M) l'avait conduit à **recommander que l'administration en charge de la liquidation de la taxe d'aménagement se dote d'un véritable outil de pilotage ;**

- ◆ si l'offre présentée par la société Klee, attributaire du marché public à bons de commande notifié le 13 août 2015, conclu sans minimum ni maximum et ayant pour objet une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le système d'information ADS 2007 (2015-2018), mentionne expressément l'infocentre projeté pour le module « taxation » **comme un schéma cible à atteindre, il n'a pas été mis en place** : ce marché a été reconduit en septembre 2018 jusqu'au 24 septembre 2019, sans que l'infocentre n'ait été mis en place et **alors le rapport conjoint CGEDD-MRA remis en janvier 2018 recommandait une « accélération des travaux permettant la mise en place à court terme de l'infocentre au bénéfice des services »**.

Si la DHUP, consciente des conséquences de cette carence, a engagé des études en vue du **développement d'un infocentre dédié à la fiscalité de l'aménagement**, cette démarche se heurte toutefois à des difficultés techniques relevées par le rapport conjoint du CGEDD et de la MRA : les composants de l'application sont obsolètes au regard des nouvelles contraintes d'hébergement des serveurs du ministère de la cohésion des territoires. Compté tenu de ces difficultés techniques, **le coût de la réalisation d'un infocentre relatif au pilotage de la liquidation de la taxe d'aménagement est estimé**, selon le rapport établi le 13 août 2018 par les services informatiques du secrétariat général du ministère transmis à la mission par le chef du service numérique, à **près de 700 000 €**.

2.3. Le mécanisme de liquidation souffre de défauts liés à la rareté des contrôles bloquants et à l'absence d'historisation des calculs

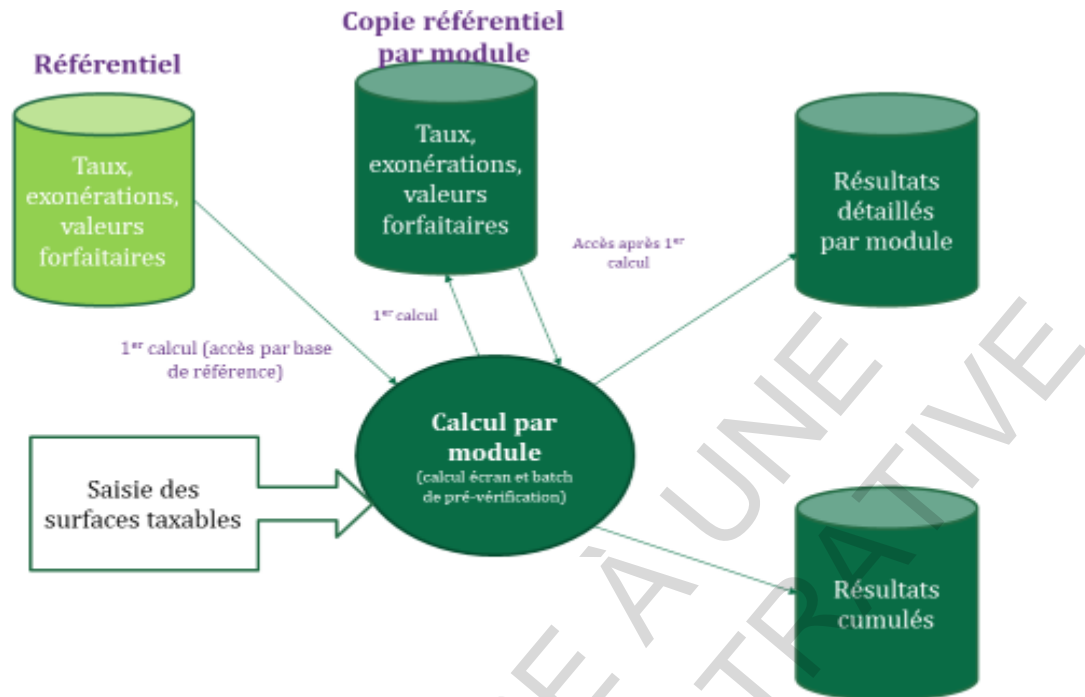
2.3.1. Les opérations de liquidation génèrent une accumulation de tâches manuelles due à la rareté des contrôles automatisés et à l'absence d'historisation des calculs, qui pénalise la performance du processus

Si, pour conserver une certaine souplesse dans l'instruction des dossiers de taxation, le **module « taxation » met en œuvre peu de contrôles bloquants** de sorte que les contrôles de cohérence par rapport à Chorus ne bloquent pas par ricochet le module « instruction » sur lequel il est adossé, **ce choix de conception est « extrêmement pénalisant »** pour le bon déroulement du processus de liquidation, ainsi que l'a souligné le rapport du 13 août 2018 établi par les services informatiques du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires.

Le nombre limité des contrôles bloquants doit, en effet, être compensé par des vérifications directement effectuées par les agents assurant la liquidation de la taxe d'aménagement afin de limiter le risque d'erreur avant transmission des titres vers Chorus. Ces vérifications conduisent à une **accumulation de tâches manuelles** à réaliser par les agents en fin de processus, **limitant la performance de la chaîne de taxation**.

En outre, **la mission des agents est complexifiée par l'absence d'une fonctionnalité d'historisation des calculs de liquidation**, défaut considéré comme « critique » aux termes du rapport du 13 août 2018 transmis par le chef du service numérique dans la mesure où le processus exige de procéder à des recalculs permanents, dépendant de référentiels fiscaux évoluant en fonction des délibérations des collectivités territoriales bénéficiaires de la taxe d'aménagement, au cours des différentes tâches du processus de liquidation (Graphique 3). Aux termes du document précité, **les services informatiques du secrétariat général évaluent les coûts liés à l'adjonction d'une solution remédiant à l'absence d'historisation des calculs à 1,2 M€**.

Graphique 3 : Schéma simplifié du calcul de liquidation



Source : Mission.

2.3.2. Les calculs de liquidation présentent un nombre d'anomalies anormalement élevé

La rareté des contrôles bloquants comme l'absence d'historisation des calculs de liquidation ont contribué à la création d'une situation critique en 2018, année au cours de laquelle a été détecté un nombre d'anomalies anormalement élevé concernant les calculs réalisés par le module « taxation » au regard de sa durée d'exploitation (Encadré 4). Selon un document intitulé « ADS 2007 - Chantier faux calculs » (2018) transmis par le chef du service numérique :

- ◆ l'élaboration de titres incohérents avec le dossier de taxation du redevable a été détectée, sans qu'il ait toutefois jamais été procédé à un dénombrement exhaustif de l'ensemble des dossiers concernés ;
- ◆ « plus de 100 000 titres pourraient ne pas avoir été émis, pour un montant de plus de 57 M€ ».

Au regard de l'importance de ces chiffres, la conduite d'un audit ciblé permettant de déterminer les conséquences exactes des anomalies constatées (nombre exact de redevables concernés, montant exact concerné notamment) serait opportune.

Selon le département PNM 2 du service numérique en date du 10 janvier 2020 :

- ◆ 30 % seulement des 2 000 tickets correspondant à des incidents de service ou exploitation dont a connaissance le service seraient en lien avec ces dysfonctionnements de la chaîne de liquidation ;
- ◆ l'analyse des causes de ces dysfonctionnements n'a pas été exhaustive : toutes les causes de dysfonctionnement ne sont donc pas, à ce jour, identifiées avec certitude.

Annexe III

Par courriel en date du 22 janvier 2020, le chef du groupe produits urbanisme et portuaire et adjointe au chef de département PNM2, a indiqué que 27 nouvelles anomalies auraient été constatées en 2019 et 38 anomalies, détectées en 2018 et 2019, auraient été corrigés en 2019.

La correction des dysfonctionnements exigerait, selon le département PNM 2 du service numérique en date du 10 janvier 2020 :

- ◆ 1 500 jours/hommes pour le seul traitement des anomalies, sans garantie qu'il ne resterait pas des dysfonctionnements ;
- ◆ 2 500 jours/hommes en cas de refonte du logiciel.

Encadré 4 : Éléments de diagnostic - principales anomalies affectant les calculs de liquidation d'ADS 2007

L'état des lieux concernant l'origine des erreurs affectant les calculs de liquidation, réalisé en mai 2018, fait apparaître des anomalies diverses, en partie liées ou aggravées par les choix de conception du module de taxation, notamment l'absence d'historisation des calculs, aboutissant à la génération de batchs de titres erronés. Les principales anomalies constatées correspondent :

- ◆ s'agissant du référentiel, à des anomalies d'accès dans des cas particuliers (taux ou exonérations inappropriés, mauvaise gestion des secteurs votés par les communes), des copies exécutées incorrectement en l'absence d'historisation du premier calcul effectué et des anomalies systématiques sur les calculs dits à effet négatif (les calculs à effet négatif correspondent à des recalculs de liquidation d'un montant inférieur au calcul initial à raison de modification du projet ou d'annulation, notamment) ;
- ◆ s'agissant du calcul stricto sensu, des codes de calcul écrits plusieurs fois induisant une maintenabilité problématique et des recalculs en fin de processus alors qu'ils devraient être « figés » ;
- ◆ s'agissant de la production des titres, de nombreuses anomalies affectant les chaînes de taxation dites complexes (mauvaise gestion des annulations et de l'interaction des chaînes de travail concernant la taxe d'aménagement et la redevance pour archéologie préventive (part logement), titres ne correspondant pas à la somme des EIT).

Source : Mission, d'après « ADS 2007 - Chantier faux calculs » (2018).

3. ADS 2007 ne peut constituer un outil pérenne tant sa conception complexifie sa maintenance et obère ses perspectives d'évolution

3.1. Les choix technologiques et architecturaux dont procèdent ADS 2007 rigidifient sa maintenance et sa capacité d'évolution tout en en renchérissant les coûts

3.1.1. L'ancienneté du composant propriétaire socle d'ADS 2007 et le développement en propre de composants complexifient sa maintenance et restreignent fortement ses possibilités d'évolution

La technologie sur le fondement de laquelle ADS 2007 a été développé associée à l'architecture du système retentissent fortement sur les conditions de sa maintenance, en particulier sa maintenance corrective, et limitent tout autant sa capacité à évoluer.

Annexe III

ADS 2007 a été développé sur la base du composant propriétaire Kasper, propriété de Klee Group. Ce dernier correspond à un socle technologique Java EE destiné à faciliter la construction d'applications de gestion dans des environnements web. Il s'appuie sur des composants en Open source et des composants développés en propre, pour le compte de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. **L'ancienneté de ce composant demeurant propriété de Klee Group, supérieure à 10 ans, ainsi que les composants développés en propre complexifient la maintenance d'ADS 2007.**

Selon le rapport établi le 13 août 2018 par les services informatiques du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, « *le système informatique ADS est définitivement figé en 2007 en termes d'ergonomie d'utilisation et de technologie utilisées* ». **Il est ainsi impossible de mettre en œuvre des concepts de développements informatiques récents**, tels que, par exemple, des formulaires dynamiques qui afficheraient des sous-formulaires spécifiques en fonction des informations saisies par les agents instructeurs de la fiscalité de l'aménagement, fonctionnalité qui serait toutefois susceptible de faciliter l'instruction par leurs soins des dossiers de taxation.

L'adossement du module « taxation » au module « instruction » des demandes d'autorisations d'urbanisme contribue, en outre, à rigidifier le système d'information. Il est nécessaire, avant d'envisager une modification sur l'un de ces modules, de s'assurer préalablement que celle-ci n'emportera pas de conséquences sur le second. Cette contrainte concerne tant l'ajout de fonctionnalités que la correction d'anomalies du système : même dans ce dernier cas, il est nécessaire de s'assurer que l'ensemble des composants du système soit correctement corrigés et traités.

3.1.2. Les choix technologiques et architecturaux dont procèdent ADS 2007 renchérisent ses coûts de maintenance corrective et évolutive

Indépendamment des corrections rendues nécessaires pour remédier à la situation de crise constatée entre 2012 et 2014 (voir point 1.2), ADS 2007 a connu plusieurs évolutions de portée variable au cours de ces dernières années. Entre 2015 et 2019, le système d'information a connu treize évolutions, dont neuf considérées comme majeures (Tableau 3).

Tableau 3 : Évolutions applicatives d'ADS 2007 (2015-2019)

Evolutions d'ADS 2007	Evolution majeure (O/N)	Année de commande	Année de développement	Année de mise en service	Coûts associés (en €)
Permettre le transfert totaux des dossiers	O	2015	2015	2016	48 000
Calculateur Fiscal	N	2015	2015	2016	46 000
Prise en compte de la taxation des abris de jardin	O	2015	2015	2016	54 000
Création du flux des collectivités territoriales	O	2016	2016	2016	28 000
Prise en compte de la modification de compétences de la métropole de Lyon	N	2016	2016	2016	37 000
Refonte comptable 2017	O	2016	2016	2017	20 000
Refonte redevance pour archéologie préventive 2012	O	2016	2017	2017	14 000
Mise en place des constats d'infraction	O	2016	2017	2017	73 000

Annexe III

Evolutions d'ADS 2007	Evolution majeure (O/N)	Année de commande	Année de développement	Année de mise en service	Coûts associés (en €)
Mise en place des tableaux de pilotage	N	2017	2017	2019	189 000
Refonte des titres	O	2017	2017	2017	30 000
Adaptation du flux des collectivités territoriales	O	2018	2018	2018	95 000
Création des contres-titres	N	2018	2018	2018	59 000
Raccordement ADS 2007-PLAT'AU	O	2019	2019	2020	225 000

Source : Service numérique (SNUM) du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires.

L'ancienneté du composant propriétaire constituant la base d'ADS 2007, les composants développés en propre associés à l'imbrication des modules « taxation » et « instruction » expliquent le **coût élevé des prestations de maintenance corrective ou évolutive d'ADS 2007**. Quoique les coûts de fonctionnement annuels associés à l'application soient stables entre 2015 et 2019 (soit 100 000 € par an), **les coûts de maintenance annuels augmentent fortement** : de 341 000 € en 2017, ils **s'élèvent à 542 000 € en 2018 et à 460 000 € en 2019** (Tableau 4).

Tableau 4 : Évolution des coûts induits par ADS 2007 (2015-2019)

Coûts induits par ADS 2007	2015	2016	2017	2018	2019
Coûts de fonctionnement annuels (en k€) soit coûts de l'hébergement, des matériels et ETP associés	100	100	100	100	100
Coûts de maintenance corrective et évolutive annuels (en k€)	324	389	341	542	460
Coûts du marché AMOA (en k€)	261	317	347	423	990
dont coût AMOA ADS 2007 (en k€)	261	210	298	234	296

Source : Service numérique (SNUM) du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires.

Tableau 5 : Besoins en moyens humains induits par ADS 2007 (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'ETPT mobilisés (MOE + PND - CPII puis SNUM)	6,0	6,0	6,8	7,2	6,8
Nombre d'ETPT mobilisés (MOA - DGALN)	1,5	1,5	1,5	1,0	1,0

Source : Service numérique (SNUM) du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires.

3.2. Une amélioration réelle de la performance de la chaîne de taxation supposerait de redévelopper l'application ADS 2007, ce qui pose en réalité la question de sa pérennité

À la fin 2019, il reste environ 800 jours/hommes pour achever la résorption de la dette technique d'ADS 2007, dette évaluée selon le rapport de prise en charge de la tierce maintenance applicative à 1 000 jours/hommes dont 200 environ ont été réalisés en 2018 et 2019. Le service numérique du ministère de la cohésion des territoires a indiqué, au cours d'une réunion en date du 10 janvier 2020, avoir réfléchi à l'éventualité d'une « dékaspérisation » d'ADS 2007. Cette réflexion n'a toutefois pas abouti pour les motifs suivants :

- ◆ changer l'infrastructure logicielle (le *framework*) sur lequel repose l'application s'analyse comme une opération lourde et complexe. À cet égard, la réécriture complète de l'application serait, selon ces services, une meilleure solution ;
- ◆ le projet Démat'ADS/Plat'au a été jugé prioritaire.

Annexe III

Indépendamment de la qualité de service rendu de l'application, les modules dits « instruction » et « taxation » sont en réalité si imbriqués qu'un **découpage de l'application pour les besoins des deux administrations, DDT(M) et DGFIP, engendrerait, selon les déclarations des services numériques du ministère de la cohésion des territoires** au cours de la réunion du 10 janvier 2020, **des coûts identiques à ceux d'une réécriture complète de l'application.**

En d'autres termes, **ADS 2007 ne constitue pas un outil de liquidation de la taxe d'aménagement pérenne** (Encadré 5).

Encadré 5 : ADS 2007, un outil daté et non pérenne selon le ministère de la cohésion des territoires

« (...) Au-delà des interrogations en cours sur l'amélioration du système actuel, il faut davantage s'interroger sur sa pérennité.

Au regard des nouvelles pratiques dans les services, des nouvelles façons d'interagir des usagers avec les services publics et de l'émergence de la dématérialisation des procédures relevant du domaine de l'urbanisme, il est nécessaire de se demander s'il est opportun de continuer à maintenir un système devenu archaïque d'un point de vue architectural et qui ne répondra plus aux besoins futurs.

Enfin dans le cadre de la stratégie de transformation numérique de l'État (axée sur la mise en place d'un environnement numérique performant utilisant les méthodes modernes de développement informatique, au service des utilisateurs), il apparaît que le SI ADS doit faire l'objet de grandes modifications voire d'un remplacement complet pour pouvoir y répondre.

Les prochaines évolutions mises en œuvre doivent être considérées seulement comme un moyen transitoire en attendant l'émergence d'un nouveau système. ».

Source : Rapport établi le 13 août 2018 par les services informatiques du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires.

3.3. Un découpage ou une utilisation par la DGFIP de ADS 2007 pour assurer la liquidation ne constitue pas une solution pertinente

L'étroite imbrication des modules d'instruction et de taxation ne permet pas d'envisager un transfert du seul module de taxation vers la DGFIP à coûts et délais contenus. Il ressort en effet des échanges de la mission intervenus le 10 janvier 2020 avec le SNUM et le service informatique de la DGFIP que ceux-ci s'accordent sur le fait qu'une scission de l'application serait plus onéreuse que sa réécriture complète alors qu'elle dispose d'un horizon de vie limité. **Un transfert sous ADS 2007 générerait donc des surcoûts immédiats, sans perspective de compensation ultérieure** par des gains d'efficacité.

En effet, **ADS 2007 constitue un outil vieillissant qui connaît des dysfonctionnements : outre le coût du transfert applicatif lui-même, s'ajoutent les coûts liés à leur correction**, dont l'administration ne peut se dispenser (correction des dysfonctionnements de la chaîne des calculs de liquidation, sortie du framework Kasper, réécriture des fonctionnalités de pilotage). Les services informatiques de la DGFIP, interrogés par la mission, ont, par une analyse en date du 29 janvier 2020, estimé **le coût des évolutions à prévoir à 4 000 jours/hommes (soit environ 2,8 M€)**, sans tenir compte du coût du transfert applicatif lui-même, et souligné que l'architecture de l'application est éloignée de la matrice technologique de la DGFIP.

Au surplus, un transfert de liquidation à la DGFIP avec conservation de la maîtrise d'œuvre applicative au ministère de la cohésion des territoires, pour contourner la difficulté résultant de l'impossibilité de transférer le seul module taxation, **suppose des travaux importants afin de construire un accès aux agents de la DGFIP** associant des dimensions métiers, développement et exploitation qui exigeraient la mobilisation de la DGFIP (bureaux métiers et systèmes d'information) et du ministère de la cohésion des territoires (maîtrises d'œuvre et d'ouvrage).

Annexe III

Au cours de la réunion en date du 10 janvier 2020, **les services informatiques de la DGFIP ont indiqué avoir mené un chantier dont l'objectif était comparable avec les services informatiques de la direction générale des douanes et droits indirects, soit dans un périmètre ministériel commun : ces travaux ont nécessité un an. S'agissant du système d'information ADS 2007, qui est ancien, les services de la DGFIP estiment que le chantier à mener serait plus lourd.** Au cours de la même réunion, la mission a interrogé le SNUM concernant l'existence de précédents du même type éventuellement conduit par le ministère de la cohésion des territoires, le SNUM indiquant ne pas avoir connaissance de chantier comparable qui puisse utilement servir de point de comparaison. En tout état de cause, **à ces travaux devraient là encore s'ajouter les évolutions à prévoir, en particulier la correction des dysfonctionnements précités et l'amélioration des fonctionnalités de pilotage, dont les services ne pourraient se dispenser,** dans le contexte d'une application disposant, ainsi qu'il a été dit précédemment, d'un horizon de vie limité.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

ANNEXE IV

Modalités de transfert de la taxe d'aménagement à la DGFIP

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

1. CRÉÉE EN 2012, LA TAXE D'AMÉNAGEMENT REPOSE SUR DES RÈGLES D'ASSIETTE COMPLEXES DONT LES DÉTERMINANTS SONT FIXÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE RESPECT DES LIMITES POSÉES PAR LE LÉGISLATEUR.....	1
1.1. Issue de la rationalisation de la fiscalité de l'aménagement intervenue en 2012, la taxe d'aménagement, assise sur les autorisations d'urbanisme, s'est substituée à cinq taxes distinctes	1
1.2. La taxe d'aménagement comprend trois parts, correspondant à trois catégories distinctes de bénéficiaires	4
1.2.1. <i>La part communale représente 63 % du produit de la taxe d'aménagement et présente un niveau variable de complexité en raison des zonages pratiqués par les communes ou les EPCI</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>La part départementale, qui s'élève en 2019 à 605 M€, repose sur des taux relativement stables depuis 2017</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>La part régionale concerne exclusivement la région Île-de-France et représente à peine 3 % des montants liquidés de taxe d'aménagement</i>	<i>11</i>
1.2.4. <i>Les collectivités territoriales recourent largement aux exonérations facultatives mises à leur disposition par le législateur dans le cadre de leur politique en matière de taxe d'aménagement.....</i>	<i>11</i>
2. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT REPOSE SUR DES CIRCUITS SPÉCIFIQUES ET COMPLEXES QUI CONDUISENT GLOBALEMENT À UNE PERTE D'EFFICACITÉ DU PROCESSUS DE COLLECTE.....	14
2.1. La liquidation de la taxe d'aménagement souffre de son faible degré de dématérialisation, qui génère un coût élevé de mise en qualité des dossiers, et d'un pilotage insuffisant.....	14
2.1.1. <i>Assurée selon des pratiques hétérogènes par les directions territoriales des territoires et de la mer, la liquidation de la taxe d'aménagement mobilise près de 630 ETP, la majorité des services comptant moins de dix agents .</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>Le processus de liquidation de la taxe d'aménagement, peu coordonné et insuffisamment dématérialisé, génère des coûts élevés de mise en qualité des dossiers.....</i>	<i>27</i>
2.1.3. <i>La faiblesse des outils de pilotage fait obstacle à une gestion active du stock.....</i>	<i>36</i>
2.1.4. <i>La liquidation de la taxe d'aménagement apparaît comme un processus peu lisible pour les redevables comme les collectivités bénéficiaires.....</i>	<i>45</i>
2.2. Le recouvrement de la taxe d'aménagement assure un reversement sécurisé aux collectivités territoriales mais reste alourdi par la persistance de tâches à faible valeur ajoutée	47
2.2.1. <i>Assuré par 13 pôles spécialisés, le recouvrement de la taxe d'aménagement suit un circuit particulier qui mobilise, en 2019, 136,6 ETP, affectés selon le niveau d'activité des pôles</i>	<i>47</i>
2.2.2. <i>Le taux de recouvrement apparaît satisfaisant</i>	<i>49</i>
2.2.3. <i>Les annulations ou réductions de titres, qui représentent 240 M€ en 2018, ainsi que la gestion des plis non distribuables sont inhérentes à l'assiette de la taxe d'aménagement, constituées des autorisations d'urbanisme, mais alourdissent le processus de collecte.....</i>	<i>52</i>

2.2.4.	<i>Le recouvrement en deux temps pour les montants exigibles supérieurs à 1 500 € est perçu comme un facteur d'alourdissement des tâches de gestion.....</i>	55
3.	LE TRANSFERT DE LA LIQUIDATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DOIT CONSTITUER UNE OPPORTUNITÉ DE SIMPLIFICATION DE LA CHAÎNE DE TAXATION AU BÉNÉFICE DES REDEVABLES ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET NON UN SIMPLE TRANSFERT DE MISSION TECHNIQUE ENTRE ADMINISTRATIONS	57
3.1.	Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement doit constituer une opportunité de simplification du processus de collecte au bénéfice du redevable	57
3.1.1.	<i>Le transfert doit permettre une meilleure connaissance de ses obligations fiscales par le redevable et un traitement normalement diligent de son dossier avec un interlocuteur mieux identifié</i>	<i>57</i>
3.1.2.	<i>Le transfert ne saurait aboutir à une déresponsabilisation des collectivités territoriales du processus de collecte.....</i>	<i>58</i>
3.2.	Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement doit constituer une opportunité de modernisation et d'optimisation de la chaîne de taxation.....	58
3.2.1.	<i>Pour produire des gains d'efficience, le transfert doit reposer sur une solution technique tirant parti de la dématérialisation et concerner l'ensemble des taxes dont la liquidation est à ce jour assurée par les DDT(M).....</i>	<i>58</i>
3.2.2.	<i>Le transfert suppose un calendrier de mise en œuvre réaliste tenant compte de l'intérêt du redevable et des bénéficiaires au regard des contraintes techniques nécessaires à la sécurisation de l'opération.....</i>	<i>59</i>
4.	L'AUTO-LIQUIDATION DANS LE CADRE DE L'ESPACE GÉRER MES BIENS IMMOBILIERS DE LA DGFIP CONSTITUE UNE OPTION ROBUSTE ET PERFORMANTE ET LE SCENARIO DE TRANSFERT À PRIVILÉGIER, SUSCEPTIBLE D'ÊTRE MIS EN ŒUVRE DÈS LE 1^{ER} JANVIER 2022	59
4.1.	En l'absence d'un transfert aux collectivités territoriales, le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP ne peut reposer sur ADS 2007 ni s'adosser aux campagnes de recouvrement des impôts fonciers sur rôle	59
4.1.1.	<i>Un transfert de la liquidation de la taxe aux collectivités territoriales est envisageable mais présenterait des contraintes justifiant une évaluation spécifique.....</i>	<i>59</i>
4.1.2.	<i>Un recouvrement de la taxe d'aménagement sur rôle, sur le modèle de la taxe foncière, aboutirait à un processus inutilement lourd, inadapté à ses caractéristiques.....</i>	<i>62</i>
4.1.3.	<i>Un transfert de liquidation à la DGFIP reposant sur ADS 2007 ou sur le seul environnement Plat'au ne constitue pas un schéma d'atterrissage crédible.....</i>	<i>65</i>
4.2.	L'auto-liquidation par le redevable dans le cadre du portail Gérer mes biens immobiliers, est, qu'elle inclut ou non une offre de paiement dématérialisée, source de gains d'efficience substantiels	76
4.2.1.	<i>Créer un dispositif d'auto-liquidation de la taxe d'aménagement dans le cadre de Gérer mes biens immobiliers et du dispositif de surveillance associé.....</i>	<i>76</i>
4.2.2.	<i>Compléter et sécuriser l'alimentation de Surf par Sitadel dans l'attente d'une généralisation de Plat'au</i>	<i>79</i>
4.2.3.	<i>L'auto-liquidation peut être mise en œuvre selon trois options techniques distinctes, toutes trois sources de gains d'efficience très significatifs.....</i>	<i>84</i>

4.3. Fixer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux accroîtrait l'efficacité du dispositif d'auto-liquidation tout en améliorant le délai de versement des recettes aux collectivités territoriales	100
4.3.1. <i>Fixer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux accroîtrait significativement l'efficacité du dispositif d'auto-liquidation</i>	<i>100</i>
4.3.2. <i>Au regard de l'échantillon analysé par la mission, une exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement ne dégraderait pas l'équilibre des finances locales, voire améliorerait le délai de versement aux collectivités territoriales</i>	<i>105</i>
5. LE LANCEMENT RAPIDE DES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES, QU'ELLES SOIENT D'ORDRE INFORMATIQUE, NORMATIF OU OPÉRATIONNEL, DOIT PERMETTRE UN TRANSFERT DÈS LE 1ER JANVIER 2022	114
5.1. La sécurisation du transfert de la liquidation de la fiscalité de l'aménagement à la DGFIP suppose un délai de mise en œuvre qui ne peut être inférieur à 18 mois	114
5.2. La mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement et des taxes associées nécessite une modification du code l'urbanisme.....	115
5.3. La conduite des opérations préalables nécessaires au transfert exige la mobilisation des services tant de la DGFIP que du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires	120
5.3.1. <i>L'apurement du stock des dossiers fiscaux en instance est un préalable indispensable au transfert.....</i>	<i>120</i>
5.3.2. <i>Un dispositif de sensibilisation des redevables et bénéficiaires aux nouvelles modalités de collecte des taxes concernées doit accompagner la transition.....</i>	<i>121</i>
5.3.3. <i>Le transfert implique des modifications significatives d'organisation des services, tant dans les DDT(M) qu'au sein de la DGFIP, modifications qui nécessitent la préparation et la mise en œuvre d'une démarche coordonnée en matière de ressources humaines.....</i>	<i>121</i>

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

1. Créée en 2012, la taxe d'aménagement repose sur des règles d'assiette complexes dont les déterminants sont fixés par les collectivités territoriales dans le respect des limites posées par le législateur

1.1. Issue de la rationalisation de la fiscalité de l'aménagement intervenue en 2012, la taxe d'aménagement, assise sur les autorisations d'urbanisme, s'est substituée à cinq taxes distinctes

La loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 a procédé à une profonde **rationalisation de la fiscalité de l'aménagement** (Encadré 1), **en substituant à cinq taxes distinctes** alors en vigueur, une taxe unique, **la taxe d'aménagement** prévue aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, complétée par un versement pour sous densité, prévu par son article L. 331-35.

La taxe d'aménagement s'est ainsi substituée :

- ◆ à compter du 1^{er} mars 2012, à la taxe locale d'équipement (TLE) ;
- ◆ à compter du 1^{er} janvier 2015 à la taxe complémentaire à la TLE en région Île-de-France (TCTLE), la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), la taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TDCAUE), la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie.

Plus précisément, la taxe d'aménagement, qui constitue un élément du prix de revient de l'ensemble immobilier au sens de l'article 302 *septies* du code général des impôts et s'applique sur l'ensemble du territoire national, est composée de trois parts se rattachant à l'origine des taxes auxquelles elles se sont respectivement substituées :

- ◆ la part communale ou intercommunale a remplacé la TLE ;
- ◆ la part départementale intègre la TDENS et la TDCAUE ;
- ◆ la part régionale est spécifique à la région Île-de-France et intègre la TCTLE.

Encadré 1 : La réforme de la fiscalité de l'aménagement du 1^{er} mars 2012

La fiscalité de l'aménagement s'est vue profondément réformée par la loi de finances rectificative pour 2010 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010. Avant le 1^{er} mars 2012, la fiscalité de l'aménagement reposait sur un enchevêtrement de 16 régimes de taxes et de participations distinctes, soit :

- ◆ les huit taxes suivantes :
 - la taxe locale d'équipement (TLE) ;
 - la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) ;
 - la taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (TDCAUE) ;
 - la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie ;
 - la taxe complémentaire à la TLE (TCTLE) ;
 - le versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) ;
 - la redevance pour création de bureaux en Île-de-France ;
 - la redevance d'archéologie préventive (RAP) ;
- ◆ huit participations : la participation pour aménagement d'ensemble, la participation pour raccordement à l'égout, la participation pour non réalisation d'aires de stationnement, la participation pour voirie et réseaux, la participation pour riveraineté en Alsace-Moselle, le projet urbain partenarial, la participation pour équipement public exceptionnel et la participation en zone d'aménagement concertée.

Annexe IV

L'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 a rationalisé la fiscalité de l'aménagement selon deux axes :

- ◆ la simplification du système fiscal par la réduction du nombre de taxes et participations et l'abandon d'un système d'exonération distinct en fonction du type de taxes. Depuis le 1^{er} janvier 2015, la fiscalité de l'aménagement repose donc sur :
 - quatre taxes : (i) la taxe d'aménagement qui a remplacé la TLE depuis le 1^{er} mars 2012, (ii) le versement pour sous-densité (VSD), (iii) la redevance pour création de bureaux (Île-de-France), à laquelle s'est substituée la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE) sous l'effet de l'article 50 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, et (iv) la redevance d'archéologie préventive (RAP) ;
 - trois participations : le projet urbain partenarial, la participation pour équipement public exceptionnel et la participation en zone d'aménagement concertée ;
- ◆ l'adaptation de la fiscalité aux situations locales par l'institution d'une faculté, au profit des communes, d'instaurer une sectorisation des taux (i.e. abandon d'un taux unique sur l'ensemble du territoire communal) et la fixation du ou des taux et exonérations dans les limites autorisées par le législateur.

Source : Mission.

Comme la TLE à laquelle elle s'est substituée, **la taxe d'aménagement s'analyse**, non comme une redevance pour service rendu, mais **comme une taxe à caractère fiscal** (CE, 9 avril 1976, SCI Les Trémières, n° 96217), **qui a pour objectif le financement des actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme**. Ceux-ci visent notamment le financement d'opérations relatives au développement et au renouvellement urbains, la mise en valeur et la restructuration des centres urbains et ruraux ainsi que la protection des espaces naturels (**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Encadré 2 : Les objectifs poursuivis par la taxe d'aménagement

Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) Les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

Annexe IV

- 6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;
- 8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.

Source : Article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

La taxe d'aménagement s'applique aux opérations d'aménagement et opérations de construction, reconstruction, agrandissement de bâtiments, installations ou aménagements **de toute nature nécessitant une autorisation d'urbanisme** (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable), **qui constituent donc**, aux termes de l'article L. 331-6 du code de l'urbanisme, **son fait générateur**. Pour les bâtiments, son assiette est constituée de la surface de la construction, le calcul faisant intervenir une valeur forfaitaire du mètre carré révisée chaque année par arrêté du ministre chargé de la construction en fonction de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (Tableau 1), des taux votés par la collectivité et des abattements et exonérations diverses. Des barèmes spécifiques visent à traiter les autres installations et aménagements.

Tableau 1 : Évolution de la valeur forfaitaire du mètre carré de la surface de construction (en euros)

Valeur forfaitaire de référence	Hors Île-de-France	Île-de-France
Valeur initiale	660	748
1 ^{er} mars 2012	693	785
1 ^{er} janvier 2013	724	821
1 ^{er} janvier 2014	712	807
1 ^{er} janvier 2015	705	799
1 ^{er} janvier 2016	701	795
1 ^{er} janvier 2017	705	799
1 ^{er} janvier 2018	726	823
1 ^{er} janvier 2019	753	854
1 ^{er} janvier 2020	759	860

Source : Mission.

En 2019, le montant total liquidé au titre de la taxe d'aménagement atteint 1,789 Md€, en constante croissance depuis 2016 où il s'élevait à 1,408 Md€.

Quoique la taxe d'aménagement se soit substituée à la TLE, à la TDENS et à la TDCAUE dès le 1^{er} mars 2012, près de 29 M€ continuent encore à être liquidés sur leur fondement en 2017 et 2018, concernant les autorisations d'urbanisme délivrées avant la date précitée du 1^{er} mars 2012 (Compte tenu de cette circonstance, la mission propose de ne pas transférer leur liquidation à la DGFIP, liquidation qui sera assurée de manière résiduelle par les DDT(M) jusqu'à extinction.

Tableau 2 : Évolution des montants liquidés au titre de la taxe d'aménagement et des taxes auxquelles elle s'est substituée (en euros)

Année d'émission du titre	2016	2017	2018	2019
Taxe d'aménagement	1 408 002 089	1 593 207 746	1 749 356 606	1 789 459 798

Annexe IV

Année d'émission du titre	2016	2017	2018	2019
Anciennes taxes (TLE, TDENS et TDCAUE)	81 052 858	29 184 692	28 974 693	N.C.

Source : Mission, d'après Statistiques (2016-2018) et extractions ADS 2007 (DGALN).

Les dossiers concernés sont toutefois marginaux selon les déclarations des DDT(M) : à titre illustratif, la DDT(M) de Haute-Garonne a indiqué traiter environ 20 dossiers par an et la DDT(M) du Maine et Loire, au cours de l'entretien en date du 8 janvier 2020, environ 3 par an.

Ces dossiers sont en voie d'extinction et les procédés associés à leur gestion également. Le recouvrement est assuré au moyen d'une application vieillissante, dite RTU, qui sera supprimée en 2021 en raison de son incompatibilité avec Windows 10. Selon le service de la fonction financière et comptable de l'État, le coût de réécriture a été jugé disproportionné au regard de l'enjeu représenté par ces dossiers en voie d'extinction. Compte tenu de cette circonstance, la mission propose de ne pas transférer leur liquidation à la DGFIP, liquidation qui sera assurée de manière résiduelle par les DDT(M) jusqu'à extinction.

1.2. La taxe d'aménagement comprend trois parts, correspondant à trois catégories distinctes de bénéficiaires

1.2.1. La part communale représente 63 % du produit de la taxe d'aménagement et présente un niveau variable de complexité en raison des zonages pratiqués par les communes ou les EPCI

1.2.1.1. Affectée en section d'investissement du budget communal, la part communale, déterminée par un taux local compris entre 1 % et 5 %, est prépondérante

La loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a lié le caractère obligatoire de la taxe d'aménagement à l'existence d'un document d'urbanisme :

- ♦ la taxe d'aménagement est instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou couvertes par un plan local d'urbanisme intercommunal ou d'un plan d'occupation des sols (POS), ainsi que dans les communautés urbaines et les métropoles, sauf renonciation expresse de la collectivité ;
- ♦ elle peut être instituée par les établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) compétents en matière d'urbanisme en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord ;
- ♦ elle est facultative pour les autres communes qui peuvent librement choisir de l'instituer.

La taxe d'aménagement est instituée de plein droit à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle de l'approbation du PLU dès lors que les formalités d'affichage et de publication prévues à l'article R. 153-20 du code de l'urbanisme sont exécutées avant le 30 novembre de l'année d'approbation et, dans le cas contraire, à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit cette approbation. Lorsque le PLU est approuvé en cours d'année, la taxe d'aménagement entre en vigueur automatiquement à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante.

La part communale de la taxe d'aménagement est affectée en section d'investissement du budget communal. Les montants liquidés au titre de la part communale progressent entre 2016 et 2019, passant de 863 M€ en 2016 à 1,130 Md€ en 2019, représentant 63 % des montants liquidés au titre de la taxe d'aménagement (Tableau 3).

Annexe IV

Tableau 3 : Évolution des montants liquidés au titre de la part communale (en euros)

Année d'émission du titre	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés au titre de la part communale	863 161 676	994 309 855	1 097 795 546	1 130 868 633
Total	1 408 002 089	1 593 207 746	1 749 356 606	1 789 459 798

Source : DGALN, extractions ADS 2007 au 15 décembre 2019.

Les communes ou EPCI bénéficient d'une certaine latitude leur permettant, dans les limites autorisées par la loi, **de pratiquer une politique fiscale d'aménagement différenciée**, en fonction des intérêts locaux :

- ◆ ils peuvent fixer des taux différents, compris dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 %, selon les besoins en équipements, par secteurs de leur territoire. En l'absence de toute délibération fixant le taux de la taxe, celui-ci se trouve fixé, par défaut, à 1 % dans les communes ou EPCI où la taxe est instituée de plein droit ;
- ◆ le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée de l'assemblée délibérante locale compétente, dans le cas où la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux sont rendues nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles à édifier.

Exonérations et abattements permettent également aux collectivités de pratiquer une politique d'aménagement différenciée (cf. point 1.2.4).

1.2.1.2. Si le nombre de communes mobilisant la taxe d'aménagement est en augmentation régulière, le nombre de communes mobilisant la sectorisation progresse également

Le nombre de communes qui mobilise la taxe d'aménagement est en augmentation régulière. Avec 1 067 communes supplémentaires sur les trois dernières années, alors même que le nombre de communes a baissé de 917, le taux de communes qui mettent en œuvre la taxe est passé de 78,9 % en 2016 à 84 % en 2019. Le rythme de croissance est de 1,2 % par an entre 2016 et 2019.

Si les communes et EPCI bénéficient d'une certaine latitude leur permettant de pratiquer des taux différenciés selon des secteurs de territoire communal ou intercommunal, la majorité d'entre eux tend à instituer un taux unique applicable sur l'ensemble de ce territoire. Ainsi, selon la DGALN, **90 % des communes percevant la taxe d'aménagement**, soit 26 536 sur 29 369 communes, **appliquent, en 2019, un taux unique**. Leur nombre augmente de 0,8 % par an.

Cette part est stable entre 2016 et 2019, période au cours de laquelle la part des communes dites non sectorisées varie entre 91,4 % et 90,3 % (**Le nombre de communes instituant des taux sectorisés progresse plus rapidement entre 2016 et 2019, passant de 2 428 en 2016 à 2 833 en 2019, soit une progression de plus de 16 %** sur la période considérée (5,3 % par an), portant la part de ces communes à près de 10 % (9,6 %).

Tableau 4).

Le nombre de communes instituant des taux sectorisés progresse plus rapidement entre 2016 et 2019, passant de 2 428 en 2016 à 2 833 en 2019, soit une progression de plus de 16 % sur la période considérée (5,3 % par an), portant la part de ces communes à près de 10 % (9,6 %).

Annexe IV

Tableau 4 : Typologie des communes en matière de taxe d'aménagement

Communes appliquant la taxe d'aménagement	2016	2017	2018	2019	Taux de croissance annuel (en %)	Variation 2019-2016
Nombre de communes non sectorisées	25 874	25 730	25 630	26 536	0,8	662
Part des communes non sectorisées (en %)	91,4	91,1	90,7	90,3		
Nombre de communes sectorisées	2 428	2 505	2 629	2 833	5,3	405
Part des communes sectorisées (en %)	8,5	8,8	9,3	9,6		
Total	28 302	28 235	28 259	29 369	1,2	1 067
Nombre de communes	35 885	35 416	35 357	34 968	-	-
Part des communes appliquant la taxe (en %)	78,9	79,7	79,9	84,0	-	-

Source : DGALN, extractions ADS 2007 au 15 décembre 2019.

Le taux moyen pratiqué par les communes non sectorisées est stable entre 2016 et 2019, étant de 2,74 % en 2016 et 2017 avant d'atteindre 2,76 % en 2018 puis de diminuer à 2,65 % en 2019. Selon le rapport établi en novembre 2018 par la DGALN sur les taxes d'urbanisme en 2016, la moitié de ces collectivités se caractérisait par un taux supérieur ou égal à 2,5 %, **les profils des communes non sectorisées varient peu d'une année à l'autre** (Tableau 5) :

- ◆ si le nombre de communes ayant défini un taux égal à 5 % augmente entre 2016 et 2019, passant de 5 021 à 5 203 communes, leur part reste stable à près de 19,6 % ;
- ◆ le nombre de communes ayant défini un taux supérieur ou égal à 3 % est relativement stable sur la même période, étant de 12 827 en 2016 et de 12 739 en 2019, représentant près de moitié des communes non sectorisées ;
- ◆ si le nombre de communes ayant défini un taux inférieur ou égal à 1,5 % augmente légèrement entre 2016, où il est de 7 651, et 2019, où il atteint 8 543, leur part varie entre 29 % et 32 %.

Les départements qui connaissent les taux communaux moyens les plus élevés correspondent à la région Île-de-France, au sud-est de la France métropolitaine et aux grands pôles économiques du territoire tels que les communes de Bordeaux, Nantes ou l'Alsace. Il s'agit des territoires les plus dynamiques du point de vue démographique.

Tableau 5 : Évolution des taux pratiqués par les communes non sectorisées en matière de taxe d'aménagement (2015-2018)

	2016	2017	2018	2019
Nombre de communes non sectorisées	25 874	25 730	25 630	26 536
Taux unique moyen (en %)	2,74	2,74	2,76	2,65
Nombre de communes dont le taux est égal à 5 %	5 021	5 035	5 190	5 203
Part des communes non sectorisées dont le taux est égal à 5 % (en %)	19,4	19,6	20,2	19,6
Nombre de communes dont le taux est supérieur ou égal à 3 %	12 827	12 749	12 857	12 739
Part des communes non sectorisées dont le taux est supérieur ou égal à 3 % (en %)	49,6	49,5	50,1	48,0
Nombre de communes dont le taux est inférieur ou égal à 1,5 %	7 651	7 629	7 491	8 543
Part des communes sectorisées dont le non taux est inférieur ou égal à 1,5 % (en %)	29,5	29,6	29,2	32,2

Source : DGALN, extractions ADS 2007 au 15 décembre 2019.

1.2.1.3. Si la majorité des communes fixe un taux unique de taxe d'aménagement, les délibérations des 2833 communes fixant des taux sectorisés présentent un niveau variable de complexité

Selon le rapport de la DGALN sur les taxes d'urbanisme pour l'année 2016 publié en 2018, **lorsqu'elle recourt à la sectorisation des taux, une commune définit en moyenne trois secteurs. Si le taux moyen des secteurs est de 7,19% en 2019**, la moitié des secteurs relève toutefois d'un taux inférieur ou égal à 5 % (Tableau 6 ci-dessus).

Tableau 6 : Évolution des taux pratiqués par les communes sectorisées en matière de taxe d'aménagement (2015-2018)

	2016	2017	2018	2019
Nombre de communes sectorisées	2 428	2 505	2 629	2 833
Nombre total de secteurs	7 292	7 790	7 936	8 445
Taux moyen (en %)	6,83	7,22	7,21	7,19
Nombre de secteurs dont le taux est égal à 20 %	696	803	866	887
Nombre de secteurs dont le taux est supérieur à 5 %	2 520	2 925	2 936	3 129
Nombre de secteurs dont le taux est égal à 5 %	1 591	1 716	1 864	1 957
Nombre de secteurs dont le taux est supérieur ou égal à 3 %	5 379	5 948	6 156	6 580
Nombre de secteurs dont le taux est inférieur ou égal à 1,5 %	1 065	963	889	935

Source : DGALN, extractions ADS 2007 au 15 décembre 2019.

Les taux les plus élevés se situent en Île-de-France, dans le sud-est, le grand quart nord-est et le sud-ouest. Les départements où le nombre de communes ayant instauré des secteurs est le plus élevé sont la Seine-Maritime (90 communes), la Seine-et-Marne (83), la Moselle (71) ou la Meurthe-et-Moselle (67).

Le recours par les communes à des taux sectorisés est source d'une complexité des délibérations des conseils municipaux, dont le degré varie principalement en fonction du nombre de secteurs et de taux retenus, ainsi que des exonérations appliquées localement (Encadré 3). **La complexité des délibérations adoptées tend à complexifier l'instruction des dossiers de taxation.** Elle suppose, pour les services instructeurs chargés de la liquidation de la taxe d'aménagement, une vigilance particulière quant à l'entrée en vigueur des paramètres institués par les communes et à leur portée.

Encadré 3 : La complexité des délibérations des conseils municipaux en matière de taxe d'aménagement

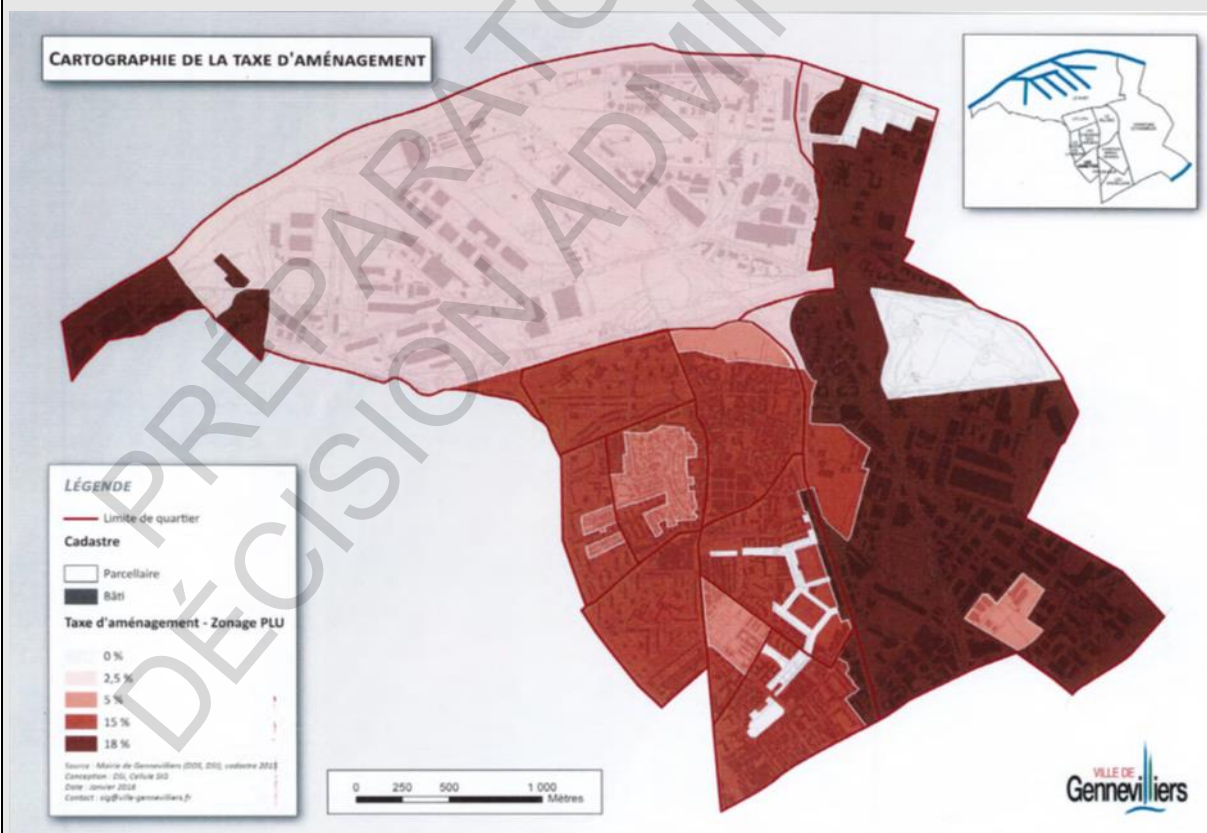
La complexité des délibérations adoptées par les conseils municipaux en matière de taxe d'aménagement est variable et contingente, dépendant des priorités politiques locales, notamment de la politique d'aménagement conduite. Le degré de complexité varie donc non seulement d'une commune à l'autre mais aussi d'une délibération à l'autre.

Le cas le plus simple consiste en l'adoption d'un taux unique de taxe d'aménagement applicable sur l'ensemble du territoire communal, sans exonération particulière. Tel est par exemple le cas de Villeneuve La Garenne dont le conseil municipal s'est borné à fixer un taux unique à 4 %, sans instituer d'exonération particulière localement ou de la commune de Ville d'Avray qui a retenu un taux unique à 5 %, sans prévoir l'application d'exonération particulière localement, tout en prévoyant cependant une valeur forfaitaire de 5 000 euros pour les emplacements de stationnement extérieur. Au contraire, la commune de Courbevoie a voté, outre un taux unique à 3 % sur l'ensemble du territoire communal et une valeur forfaitaire de 5 000 euros pour les emplacements de stationnement extérieur, l'application des exonérations prévues par l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme en faveur du logement social.

En revanche, la commune de Gennevilliers conduit une politique active en matière de taxe d'aménagement, conduisant à des évolutions successives entre 2012 et 2018. La commune applique quatre taux en fonction des vocations des secteurs, compris entre 2,5 et 18 %, un taux zéro étant appliqué dans les zones naturelles. La dernière modification approuvée le 7 février 2018 portait création d'un nouveau secteur au taux de 5 % (secteurs pavillonnaires et écoquartier). Au-delà du nombre de taux, le découpage fin des secteurs impose une vérification sur plan pour affecter le taux applicable à un dossier.

La complexité des délibérations adoptées suppose donc une vigilance des services instructeurs chargés de la liquidation de la taxe d'aménagement quant à l'entrée en vigueur des paramètres institués et à leur portée.

Graphique 1 : Carte des secteurs de taxe d'aménagement à Gennevilliers



Source : Délibération du 7 février 2018.

Source : Mission, d'après un échantillon de délibérations mis à disposition par la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

1.2.2. La part départementale, qui s'élève en 2019 à 605 M€, repose sur des taux relativement stables depuis 2017

La part départementale est instituée par délibération du conseil départemental en vue de financer la protection des espaces naturels sensibles (ENS) et le fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), conformément à l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, sans possibilité pour les départements de procéder à la définition de taux zonés, contrairement aux communes et EPCI.

Si les taux de la TDENS et de la TDCAUE ne pouvaient dépasser respectivement 2 et 0,3 % de la base taxable, soit un taux maximal de taxation de 2,3 %, le taux de la part départementale est compris entre 0 et 2,5%, taux maximum qu'il ne saurait excéder, conformément à l'article L. 331-17 du code de l'urbanisme. La délibération d'instauration de la part départementale doit, depuis le 1^{er} janvier 2017, obligatoirement déterminer une clé de répartition du produit entre la politique de protection des ENS et les CAUE. La mise en place de la taxe d'aménagement a donc permis aux départements, dont elle constitue une recette de fonctionnement, d'augmenter les taux de taxes d'urbanisme qui leurs étaient affectées.

Ainsi, selon le rapport conjoint IGF-CGEDD de 2017¹, le taux moyen de taxation des actes d'urbanisme appliqué par les départements a, à l'occasion du passage à la taxe d'aménagement, augmenté de 22 % entre 2011 et 2012, passant de 1,42 % à 1,73 %, puis de 3 % entre 2012 et 2015, pour s'établir à 1,79 %.

Cette évolution semble désormais s'être stabilisée depuis 2017 (Tableau 7). En moyenne, les départements ont instauré, en 2019, un taux de 1,87 %, la majorité ayant opté pour le taux maximum de 2,5 %. Les départements où les taux sont les plus élevés sont regroupés au nord-ouest du territoire (Normandie, une partie des Hauts-de-France et du Centre-Val de Loire), en Île-de-France ainsi qu'au sud-est : région Provence Alpes-Côtes d'Azur, anciennes régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon.

Tableau 7 : Évolution des taux pratiqués par les départements en matière de taxe d'aménagement (2015-2018)

Département	2016	2017	2018	2019
Nombre de Départements appliquant la taxe	99	99	100	101
Taux moyen appliqué (en %)	1,82	1,86	1,86	1,87
Taux médian appliqué (en %)	1,80	1,85	1,83	1,85
Ecart-type	0,56	0,64	0,65	0,65
Nombre de départements où le taux est >=2%	46	48	48	49
Nombre de départements où le taux est <= 1.5%	41	39	40	40

Source : DGALN, extractions ADS 2007 (au 15 décembre 2019).

Les montants liquidés au titre de la part départementale de la taxe d'aménagement augmentent de manière continue entre 2016 et 2019, passant de près de 500 M€ en 2016 à 605 M€ en 2019 (Tableau 8). La part départementale représente ainsi 34 % des montants liquidés au titre de la taxe d'aménagement en 2019.

Tableau 8 : Évolution des montants liquidés au titre de la part départementale (en euros)

Année d'émission du titre	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés au titre de la part départementale	499 882 245	550 681 597	597 866 326	605 018 331
Montants liquidés totaux au titre de la taxe d'aménagement	1 408 002 089	1 593 207 746	1 749 356 606	1 789 459 798

Source : DGALN, extractions ADS 2007 (données arrêtées au 15 décembre 2019).

¹ Rapport conjoint IGF-CGEDD, *La gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux*, Revue de dépenses, 2017.

1.2.3. La part régionale concerne exclusivement la région Île-de-France et représente à peine 3 % des montants liquidés de taxe d'aménagement

La part régionale de la taxe d'aménagement, prévue au seul profit de la région Île-de-France, est instituée par délibération du conseil régional et s'applique dans toutes les communes de la région. La délibération qui l'institue, renonce à la percevoir ou la supprime, est valable pour une durée minimale de trois ans à compter de son entrée en vigueur. **Depuis l'entrée en vigueur de la taxe d'aménagement, le taux est de 1 %. Son produit est affecté en section d'investissement** du budget de la région Île-de-France en vue de financer des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation, en application de l'article L. 331-4 du code de l'urbanisme.

Les montants liquidés au titre de la part régionale progressent entre 2016 et 2019, passant de 44,9 M€ en 2016 à 53,6 M€ en 2019 (Tableau 9). La part régionale représentait en 2019 :

- ◆ 3 % des montants totaux liquidés au titre de la taxe d'aménagement ;
- ◆ 1 % du budget total de la région Ile-de-France qui s'élevait à 5 Mds€ et 7,5 % du budget d'investissement pour les transports.

Tableau 9 : Évolution des montants liquidés au titre de la part régionale (en euros)

Année d'émission du titre	2016	2017	2018	2019
Montants liquidés au titre de la part régionale	44 958 168	48 216 294	53 694 734	53 572 834
Montants liquidés totaux au titre de la taxe d'aménagement	1 408 002 089	1 593 207 746	1 749 356 606	1 789 459 798

Source : DGALN, extractions ADS 2007 (au 15 décembre 2019).

1.2.4. Les collectivités territoriales recourent largement aux exonérations facultatives mises à leur disposition par le législateur dans le cadre de leur politique en matière de taxe d'aménagement

Chacune des collectivités territoriales peut, indépendamment des exonérations applicables de plein droit communes aux trois catégories de collectivités ou concernant la seule part communale ou intercommunale, décider d'appliquer certaines exonérations, totales ou partielles, autorisées par la loi (Tableau 10).

Selon le rapport relatif aux taxes d'urbanisme établi en 2018 sur la base des données 2016 par la DGALN, **les collectivités territoriales manient largement les exonérations facultatives :**

- ◆ **plus de 12 500 communes ont instauré une ou plusieurs exonérations facultatives et 81 % de celles-ci sont des exonérations totales.** Les exonérations les plus utilisées concernent les abris de jardin, pigeonniers et colombiers, la construction de logements locatifs sociaux, l'accession à la propriété des primo-accédants et le commerce de proximité ;
- ◆ **75 départements ont instauré une ou plusieurs exonérations facultatives et 87 % de celles-ci sont des exonérations totales.** Les exonérations les plus fréquemment utilisées concernent la construction de logements locatifs sociaux (70 départements concernés) et les surfaces créées dans les immeubles classés ou inscrits (plus de 30 départements concernés).

Annexe IV

Les exonérations facultatives font partie intégrante de la politique fiscale menée par les collectivités territoriales en matière de taxe d'aménagement. **Elles constituent néanmoins un facteur de complexité des délibérations locales, se répercutant sur l'activité des services assurant sa liquidation**, facteur qu'il convient de prendre en compte.

Tableau 10 : Typologie des exonérations de taxe d'aménagement

Exonérations communes aux 3 parts	Exonérations concernant la part communale	Exonérations, totales ou partielles, facultatives pour les 3 parts
<p>Les constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique, dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat ;</p> <p>Les constructions de locaux d'habitation et d'hébergement mentionnés aux articles 278 sexies et 296 ter du code général des impôts et, en Guyane et à Mayotte, les constructions de mêmes locaux, dès lors qu'ils sont financés dans les conditions du II de l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation ou du b du 2 de l'article R. 372-9 du même code ;</p> <p>Dans les exploitations et coopératives agricoles, les surfaces de plancher des serres de production, celles des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, celles des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, celles des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation et, dans les centres équestres de loisir, les surfaces des bâtiments affectées aux activités équestres ;</p> <p>Les aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, un plan de prévention des risques technologiques ou un plan de prévention des risques miniers sur des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du présent code avant l'approbation de ce plan et mis à la charge des propriétaires ou exploitants de ces biens ;</p>	<p>Les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national prévues à l'article L. 102-12 lorsque le coût des équipements, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs ;</p> <p>Les constructions et aménagements réalisés dans les zones d'aménagement concerté mentionnées à l'article L. 311-1 lorsque le coût des équipements publics, dont la liste est fixée par un décret en Conseil d'Etat, a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs. Cette liste peut être complétée par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale valable pour une durée minimale de trois ans ;</p> <p>6° Les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial prévue par l'article L. 332-11-3, dans les limites de durée prévues par cette convention, en application de l'article L. 332-11-4.</p>	<p>Les locaux d'habitation et d'hébergement mentionnés au 1° de l'article L. 331-12 qui ne bénéficient pas de l'exonération prévue au 2° de l'article L. 331-7 ;</p> <p>Dans la limite de 50 % de leur surface, les surfaces des locaux à usage d'habitation principale qui ne bénéficient pas de l'abattement mentionné au 2° de l'article L. 331-12 et qui sont financés à l'aide du prêt ne portant pas intérêt prévu à l'article L. 31-10-1 du code de la construction et de l'habitation ;</p> <p>Les locaux à usage industriel et artisanal mentionnés au 3° de l'article L. 331-12 du présent code ;</p> <p>Les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;</p> <p>Les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;</p> <p>Les surfaces annexes à usage de stationnement des locaux mentionnés au 1° et ne bénéficiant pas de l'exonération totale ;</p> <p>Les surfaces des locaux annexes à usage de stationnement des immeubles autres que d'habitations individuelles ;</p> <p>Les abris de jardin, les pigeonniers et colombiers soumis à déclaration préalable ;</p> <p>Les maisons de santé mentionnées à l'article L. 6323-3 du code de la santé publique.</p>

Annexe IV

Exonérations communes aux 3 parts	Exonérations concernant la part communale	Exonérations, totales ou partielles, facultatives pour les 3 parts
<p>La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 111-15, sous réserve des dispositions du 4° de l'article L. 331-30, ainsi que la reconstruction sur d'autres terrains de la même commune ou des communes limitrophes des bâtiments de même nature que les locaux sinistrés dont le terrain d'implantation a été reconnu comme extrêmement dangereux et classé inconstructible, pourvu que le contribuable justifie que les indemnités versées en réparation des dommages occasionnés à l'immeuble ne comprennent pas le montant de la taxe d'aménagement normalement exigible sur les reconstructions ;</p> <p>Les constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 mètres carrés.</p>		

Source : Code de l'urbanisme.

En outre, un abattement de 50 % est, en application de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme, appliqué sur la valeur forfaitaire par mètre carré de la surface de la construction pour :

- ◆ les locaux d'habitation et d'hébergement ainsi que leurs annexes définies par le code général des impôts ;
- ◆ les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale, cet abattement ne pouvant être cumulé avec l'abattement précité ;
- ◆ les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

2. La taxe d'aménagement repose sur des circuits spécifiques et complexes qui conduisent globalement à une perte d'efficacité du processus de collecte

2.1. La liquidation de la taxe d'aménagement souffre de son faible degré de dématérialisation, qui génère un coût élevé de mise en qualité des dossiers, et d'un pilotage insuffisant

2.1.1. Assurée selon des pratiques hétérogènes par les directions territoriales des territoires et de la mer, la liquidation de la taxe d'aménagement mobilise près de 630 ETP, la majorité des services comptant moins de dix agents

2.1.1.1. La liquidation de la taxe d'aménagement est assurée de manière hétérogène selon des choix opérés localement

La liquidation de la taxe d'aménagement (Encadré 4) est, en application de l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme, assurée par les services de la fiscalité de l'aménagement des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) et, pour l'Île-de-France, de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA).

Encadré 4 : Les différentes étapes de la liquidation de la taxe d'aménagement

En principe, le traitement de la liquidation suit les étapes suivantes :

- ◆ les autorisations d'urbanisme délivrées par les communes, ou en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, du procès-verbal constatant la ou les infractions, qui constituent le fait générateur de la taxe, sont transmises pour taxation aux DDT compétentes par les communes ou les centres instructeurs chargés, pour leur compte, de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme ;
- ◆ à la réception des dossiers, les agents des DDT instruisent les dossiers de taxation, calculent le montant de la taxe et procèdent à sa liquidation au moyen du module « taxation » du système d'information ADS 2007. Les services de la DDT disposent de quatre ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme pour procéder à la liquidation de la taxe, celle-ci n'étant plus exigible à l'expiration de ce délai ;
- ◆ une fois le calcul de la taxe exigible effectué, la DDT peut informer le redevable du montant de la taxe d'aménagement mis à sa charge, dont les modalités de recouvrement varient ensuite selon ce montant :
 - lorsque son montant est inférieur à 1 500 €, le recouvrement donne lieu à émission d'un titre de perception, en principe dans un délai de 12 mois à compter de la date de délivrance de l'autorisation ;
 - lorsque son montant excède 1 500 €, le recouvrement donne lieu à émission de deux titres de perception, le premier dans un délai de 12 mois pour régler la moitié de la taxe due et le second dans un délai de 24 mois pour procéder au second versement.

Source : Mission.

L'organisation des DDT(M) pour assurer cette mission présente une certaine hétérogénéité (Encadré 5) :

- ◆ **certaines privilégient une organisation centralisée**, avec une cellule dédiée au traitement de la fiscalité de l'aménagement au siège de la DDT(M), généralement placée au sein d'une unité d'application du droit des sols ;
- ◆ **d'autres ont opté pour une organisation semi-centralisée**, selon laquelle l'instruction des dossiers de taxation et le calcul du montant de taxe exigible sont réalisés dans les unités territoriales et la liquidation assurée au siège de la DDT(M), par le pôle fiscalité de l'unité d'application du droit des sols.

Encadré 5 : Diversité de l'organisation des directions départementales des territoires en matière de taxe d'aménagement

Direction départementale des territoires de Haute-Garonne (DDT 31) :

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le département de la Haute-Garonne compte 39 centres instructeurs pour les actes d'urbanisme :

- ◆ la DDT assure l'instruction pour 134 communes au règlement national d'urbanisme (RNU) (contre 475 communes en 2015) ;
- ◆ 20 centres instructeurs assurent l'instruction pour le compte de 434 communes.
- ◆ une seule intercommunalité, Toulouse Métropole, perçoit la taxe d'aménagement à la place de ses communes membres ;
- ◆ 18 communes assurent leur propre instruction.

La liquidation de la fiscalité de l'urbanisme est assurée par la DDT sur deux sites (Toulouse et Carbonne – St Gaudens jusqu'en 2017), le nombre de dossiers instruits pouvant varier entre 12 000 et 14 000 par an. L'instruction des communes du Sud du département par le site de Carbonne permettrait, selon la DDT 31, d'assurer une meilleure proximité auprès des collectivités et des particuliers.

Directions départementales des territoires et de la mer de Bretagne :

Les DDT(M) de Bretagne ont des organisations différentes. En décembre 2019, la situation est la suivante :

- ◆ Côte d'Armor : cinq implantations, avec une réorganisation en cours pour rassembler les équipes dans une unité dédiée ;
- ◆ Finistère : intégration dans d'autres unités, sur deux sites ;
- ◆ Ile et Vilaine : une unité dédiée, sur trois implantations ;
- ◆ Morbihan : une unité dédiée sur un site.

Source : Mission, d'après réponses des DDT(M) au questionnaire administré en décembre 2019.

2.1.1.2. Les effectifs affectés à la fiscalité de l'aménagement s'élèvent à près de 630 ETP avec une ancienneté importante

Au regard des informations figurant dans le rapport conjoint CGEDD-MRA de janvier 2018, et plus particulièrement des écarts significatifs et inexpliqués concernant les équivalents temps plein et équivalents temps plein travaillés (Tableau 11), la mission s'est attachée à identifier et fiabiliser les effectifs susceptibles d'être impactés par un transfert de mission.

Annexe IV

Tableau 11 : Évolution des effectifs consacrés à la fiscalité des DDT(M) selon le rapport CGEDD-MRA (2012-2017)

Effectifs des « services instructeurs de fiscalité »	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ETP ²	43	89,7	146,1	320,5	337,4	382
ETPT ³	238	337	410	497	614	N.D.

Source : CGEDD-MRA, Rapport d'audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement (2018).

Il ressort de ses travaux que **les effectifs affectés à la fiscalité de l'aménagement notifiés par les services centraux du ministère de la cohésion des territoires aux DDT(M) ont connu une forte progression entre 2016 et 2020, soit 11,5 % en cinq ans** (Tableau 12). Les équivalents temps plein (ETP) concernés sont ainsi passés de 564,3 ETP en 2016 à 629,1 ETP en 2020, auxquels sont associés, en 2020, 37,2 ETP pour le recrutement de vacataires, mobilisés en sus des effectifs permanents en vue de rattraper les retards de traitement de dossiers. La mission observe, par ailleurs, que les données qui lui ont été fournies au titre des ETP pour les années 2016 et 2017 s'écartent nettement de ceux mentionnés dans le rapport précité de janvier 2018, sans que les raisons aient pu être identifiées.

L'augmentation des effectifs dédiés à la fiscalité de l'aménagement trouverait une explication dans le transfert de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme aux collectivités territoriales. Avant l'intervention de ce dernier, les instructeurs assuraient à la fois l'instruction et la liquidation de la taxe et étaient identifiés dans les effectifs comme instructeurs. Ils auraient ensuite été exclusivement dédiés à la liquidation.

Les agents affectés à la fiscalité de l'aménagement appartiennent majoritairement aux catégories B et C, qui représentent respectivement 70 % et 18 % des agents.

Tableau 12 : Évolution des effectifs affectés à la fiscalité de l'aménagement entre 2016 et 2020 (en ETP)

Année	Total	AA+	B	C	Vacataires
2020	629,1	41,6	438,7	111,6	37,2
2019	590,9	40,7	435,1	115,1	0
2018	600,2	40,5	438,4	121,3	0
2017	577,3	46,2	415,6	115,5	0
2016	564,3	45,1	406,3	112,9	0

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

² Les équivalents temps plein (ETP) mesurent la capacité de travail à un instant donné, c'est-à-dire le nombre de postes de travail susceptibles d'être occupés.

³ L'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) mesure l'activité des agents : il prend en compte leur quotité travaillée et leur période d'activité sur l'année. Les chiffres avancés dans le rapport de 2018 cité devront faire l'objet de vérifications.

Les effectifs affectés à la liquidation de la taxe d'aménagement restent toutefois mal connus et insuffisamment fiabilisés. Ils peuvent différer selon les sources directionnelles, parfois ponctuellement ou plus largement, notamment pour l'année 2018 (dernière année connue et fiabilisée par les services), ce qui est susceptible de nuire à l'évaluation de la situation réelle des effectifs, y compris leur répartition territoriale (Tableau 13). Ainsi, en 2018, sur la base du même outil (le système d'agrégation en ligne du suivi d'activité (Salsa)), les effectifs des services déconcentrés étaient de 636 ETPT, dont 586 TPT de catégories B et C, selon la DHUP, après retraitements dont la teneur n'a pu être précisée à la mission, et 606,2 ETPT selon la direction des ressources humaines. L'outil Salsa, qui repose sur une saisie déclarative des agents de leur temps de travail, révèle, en outre, une répartition des effectifs différente de celle correspondant à la notification puisque, selon Salsa, en 2018, les 586 ETPT de catégorie B et C se répartissaient en 36 % de catégorie B et 64 % de catégorie C.

Tableau 13 : Évolution des effectifs consacrés à la fiscalité des DDT(M) (2016-2020)

Effectifs des « services instructeurs de fiscalité »	2016	2017	2018	2019	2020
ETP (DHUP)	564,3	577,3	600,2	590,9	629,1
ETPT (DRH)	601,0	609,6	606,2	N.D.	N.D.
ETPT (DHUP)	595,7	610,0	636,0	N.D.	N.D.

Source : Salsa, Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction des ressources humaines (courriels en date des 20 décembre 2019 et 17 janvier 2020) et DHUP (courriel en date du 14 janvier 2020).

Au regard des informations fournies par la direction des ressources humaines sur la base de l'outil déclaratif Salsa, **les effectifs affectés à la liquidation de la taxe d'aménagement varient d'une DDT(M) à l'autre en 2018**, allant de 0,6 pour la DDT 48 (Lozère) à 20,9 pour la DDT(M) 33 (Bordeaux) (Tableau 14), en fonction de l'activité des services. **La majorité des services compte moins de 10 agents** (Graphique 2). Toutefois, **le rapprochement entre les effectifs déclarés dans Salsa en 2018 (Tableau 14) et le flux des dossiers reçus déclarés au titre de la même année** par les DDT(M) dans leurs réponses au questionnaire de la mission (référence jugée plus représentative du niveau d'activité du service que le nombre de dossiers liquidés, qui n'inclut pas le traitement, quand bien même il serait marginal, des dossiers non taxables) **fait apparaître des situations contrastées**, sans préjudice du degré de complexité des dossiers traités localement⁴. Ainsi, alors que les DDT(M) 15 et 46, qui disposent respectivement de 1,4 et 2,3 ETPT, reçoivent 1 885 et 2 227 dossiers par agent dans l'année, les DDT(M) 31 et 44, respectivement dotés de 15,8 et 14,3 ETPT, recevaient 900 et 1 262 dossiers par agent (Tableau 15).

La pyramide des âges des services instructeurs de la fiscalité appelle une attention particulière dans la perspective de la manœuvre de ressources humaines. D'après la base dite VMP gérée par la direction des ressources humaines⁵, en 2018, 70 % des agents « instructeurs ADS/fiscalité de l'urbanisme » étaient âgés de plus de 50 ans, 25 % de 60 ans et plus (Graphique 4). Cette base met aussi en évidence des mouvements significatifs d'arrivées et de départs, y compris en toute fin de carrière. Par exemple, 56 personnes avaient plus de 58 ans en 2016, mais ce sont 107 personnes de plus de 59 ans qui sont comptabilisées en 2017, traduisant l'arrivée d'au moins 50 personnes de 59 ans et plus sur la mission cette année-là (près d'un agent sur sept).

⁴ Les informations portées à la connaissance de la mission au cours de ces travaux ne permettent pas de prendre ici en compte le degré de complexité de certains dossiers, complexité plus ou moins étendue et corrélée aux caractéristiques locales.

⁵ La base VisioM-Postes (VMP) recense les postes du ministère de la transition écologiques (MTES) répartis sur 264 métiers types. Les agents qui contribuent à la mission fiscalité de l'urbanisme sont répartis et recensés sur plusieurs métiers : instructeurs ADS, instructeurs ADS-calcul, liquidations et procédures, chargés d'une unité territoriales ou référent.

Annexe IV

Tableau 14 : Effectifs déclarés des services déconcentrés au 31 décembre 2018

Services déconcentrés	Effectifs au 31/12/2018					
	A	B	C	CEXP	OPA	Total général
DEAL	0,8	7,3	11,1	1,1		20,2
D.E.A.L. 971	0,3	1,4	2,7			4,3
D.E.A.L. 972	0,0	2,5	2,5			5,0
D.E.A.L. 973	0,1	2,0	1,0			3,2
D.E.A.L. 974	0,2	1,2	4,0	1,1		6,4
D.E.A.L. 976	0,2	0,2	0,8			1,3
DRI	1,8	8,1	12,7		1,0	23,6
DRIEA UT 75	0,4	1,3	1,4			3,0
DRIEA UT 92	0,2	3,5	3,4		1,0	8,0
DRIEA UT 93	0,8	1,7	4,5			7,0
DRIEA UT 94	0,4	1,6	3,5			5,5
DDT	24,9	191,8	344,0	0,6	1,0	562,4
D.D.T. 01	0,5	3,9	3,7			8,1
D.D.T. 02	0,2	1,2	2,4			3,7
D.D.T. 03	0,1	3,0	2,8			5,8
D.D.T. 04	0,1	3,0				3,1
D.D.T. 05	0,1	1,3	1,1			2,5
D.D.T. 06	0,2	2,0	3,5			5,7
D.D.T. 07		2,0	4,4			6,4
D.D.T. 08	0,2	0,5	1,0			1,7
D.D.T. 09	0,0	1,3	0,8			2,2
D.D.T. 10	0,3	0,7	2,0			3,1
D.D.T. 11	0,3	1,1	1,9			3,3
D.D.T. 12	0,1	1,3	4,1			5,4
D.D.T. 13	0,3	5,9	9,3			15,5
D.D.T. 14	0,3	3,5	3,9			7,7
D.D.T. 15	0,1	0,3	0,9			1,4
D.D.T. 16	0,1	1,1	1,1			2,2
D.D.T. 17	0,0	1,1	11,3			12,4
D.D.T. 18	0,3	0,5	3,2			4,0
D.D.T. 19	0,2	2,2	0,8			3,3
D.D.T. 21	0,8	0,5	2,9			4,2
D.D.T. 22	0,5	1,9	11,7			14,2
D.D.T. 23	0,4	1,1	0,6			2,1
D.D.T. 24	0,1	2,1	1,6			3,8

Annexe IV

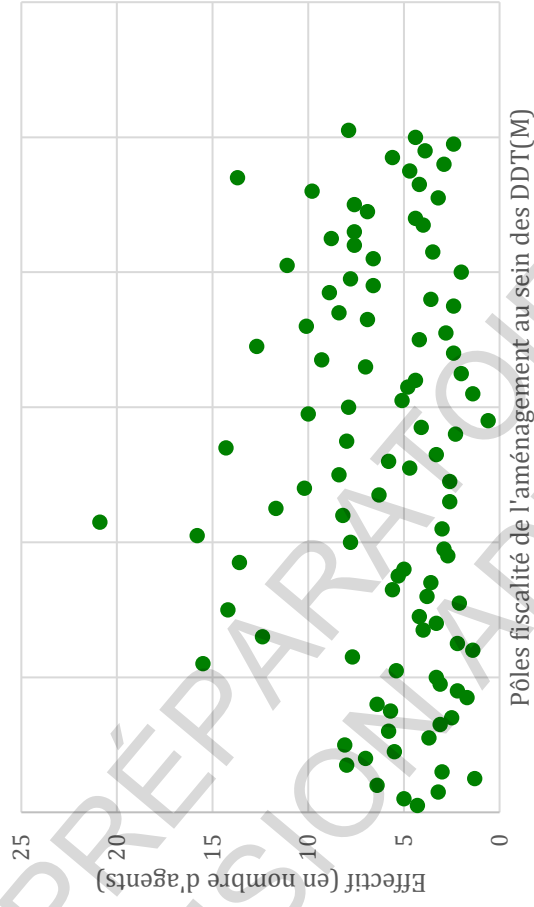
Services déconcentrés	Effectifs au 31/12/2018						Total général
	A	B	C	CEXP	OPA		
D.D.T.25	0,2	2,1	3,3				5,6
D.D.T.26		0,1	3,5				3,6
D.D.T.M.27	0,5	2,0	2,8				5,3
D.D.T.28		2,4	2,6				5,0
D.D.T.29	0,3	2,8	10,5				13,6
D.D.T.2A	0,4	1,0	1,4				2,7
D.D.T.2B	0,5	0,3	2,1				2,9
D.D.T.30	0,8	2,5	4,5				7,8
D.D.T.31	0,6	2,4	12,8				15,8
D.D.T.32		1,5	1,5				3,0
D.D.T.33	0,8	6,4	13,7		0,1		20,9
D.D.T.34	0,5	5,6	2,1				8,2
D.D.T.35	0,6	3,0	8,2				11,7
D.D.T.36	0,2	0,3	2,1				2,6
D.D.T.37	0,5	2,9	2,9				6,3
D.D.T.38	0,5	4,2	5,5				10,2
D.D.T.39	0,1	2,1	0,5				2,6
D.D.T.40	0,5	2,5	5,3				8,4
D.D.T.41	0,3	1,6	2,7	0,1			4,7
D.D.T.42		1,6	4,2				5,8
D.D.T.43	0,3	0,9	2,1				3,3
D.D.T.44	0,4	4,5	9,4				14,3
D.D.T.45	0,3	4,4	3,2				8,0
D.D.T.46		1,1	1,2				2,3
D.D.T.47	0,4	0,1	3,6				4,1
D.D.T.48		0,0	0,6				0,6
D.D.T.49	0,9	3,8	5,3				10,0
D.D.T.50	0,5	1,6	5,9				7,9
D.D.T.51	0,6	1,1	3,3				5,1
D.D.T.52	0,1	1,1	0,2				1,4
D.D.T.53	0,4	2,0	2,4				4,8
D.D.T.54	0,1	1,0	3,3				4,4
D.D.T.55	0,1	1,9					2,0
D.D.T.56		2,1	5,0				7,0
D.D.T.57	0,5	3,7	5,2				9,3
D.D.T.58	0,3	2,0	0,1				2,4
D.D.T.59	0,4	2,3	10,0				12,7

Annexe IV

Services déconcentrés	Effectifs au 31/12/2018						Total général
	A	B	C	CEXP	OPA		
D.D.T. 60	0,2	1,4	2,7				4,2
D.D.T. 61	0,2	1,3	1,3				2,8
D.D.T. 62	0,5	2,6	7,0				10,1
D.D.T. 63	0,4	4,2	2,2	0,0			6,9
D.D.T. 64	0,3	2,6	5,5				8,4
D.D.T. 65	0,3	1,1	1,0				2,4
D.D.T. 66	0,2	1,7	1,7	0,0			3,6
D.D.T. 67	0,1	2,1	6,7				8,9
D.D.T. 68		4,0	2,6				6,6
D.D.T. 69	0,3	2,1	5,4				7,8
D.D.T. 70	0,2	1,5	0,3				2,0
D.D.T. 71	0,1	3,6	7,1	0,2			11,1
D.D.T. 72	0,4	2,6	3,6				6,6
D.D.T. 73	0,3	1,3	1,9				3,5
D.D.T. 74	0,3	2,3	4,1		0,9		7,6
D.D.T. 76	0,4	1,8	6,6				8,8
D.D.T. 77	0,0	3,1	4,4				7,6
D.D.T. 78	0,4	0,3	3,3				4,0
D.D.T. 79	0,0	3,4	1,0				4,4
D.D.T. 80	0,3	2,1	4,5				6,9
D.D.T. 81		4,8	2,8				7,6
D.D.T. 82		0,4	2,8				3,2
D.D.T. 83	0,4	1,2	8,2				9,8
D.D.T. 84	0,2	0,7	3,3				4,2
D.D.T. 85	0,3	4,9	8,2	0,3			13,7
D.D.T. 86	0,1	2,4	2,2	0,0			4,7
D.D.T. 87	0,0	1,4	1,5				2,9
D.D.T. 88	0,4	2,0	3,2				5,6
D.D.T. 89	0,1	0,9	2,8				3,9
D.D.T. 90	0,1	1,3	1,1				2,4
D.D.T. 91	0,4	0,8	3,2				4,4
D.D.T. 95	0,5	3,3	4,1				7,9
Total général	27,4	207,2	367,8	1,7	2,0		606,2

Source : Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction des ressources humaines. (effectifs calculés sur la base des déclarations agents dans l'outil Salsa).

Graphique 2 : Variation de la taille des services instructeurs de la fiscalité



Source : Mission, d'après Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction des ressources humaines. (effectifs calculés sur la base des déclarations agents dans l'outil Salsa).

Tableau 15 : Comparaison entre les effectifs déclarés des services déconcentrés et le nombre de dossiers reçus en 2018

	ETPT (2018)	Dossiers reçus en 2018	Activité (dossiers/ ETPT)
D.E.A.L. 971	4,3	2372	551
D.E.A.L. 972	5	1735	347
D.E.A.L. 973	3,2	556	174
D.E.A.L. 974	6,4	4124	644
D.E.A.L. 976	1,3	930	715
DRI			
DRIEA UT 75	3	N.C.	0
DRIEA UT 92	8	N.C.	0
DRIEA UT 93	7	N.C.	0
DRIEA UT 94	5,5	N.C.	0
DDT			
D.D.T. 01	8,1	18915	2335

Annexe IV

	ETPT (2018)	Dossiers reçus en 2018	Activité (dossiers/ ETPT)
D.D.T.02	3,7	N.C.	0
D.D.T.03	5,8	N.C.	0
D.D.T.04	3,1	2403	775
D.D.T.05	2,5	3172	1268
D.D.T.06	5,7	7000	1228
D.D.T.07	6,4	N.C.	0
D.D.T.08	1,7	856	503
D.D.T.09	2,2	2287	1039
D.D.T.10	3,1	2207	711
D.D.T.11	3,3	6211	1882
D.D.T.12	5,4	4251	787
D.D.T.13	15,5	12525	808
D.D.T.14	7,7	N.C.	0
D.D.T.15	1,4	2639	1885
D.D.T.16	2,2	2329	1058
D.D.T.17	12,4	N.C.	0
D.D.T.18	4	2470	617
D.D.T.19	3,3	N.C.	0
D.D.T.21	4,2	N.C.	0
D.D.T.22	14,2	N.C.	0
D.D.T.23	2,1	5248	2499
D.D.T.24	3,8	8119	2136
D.D.T.25	5,6	416	74
D.D.T.26	3,6	3763	1045
D.D.T.M.27	5,3	2921	551
D.D.T.28	5	3265	653
D.D.T.29	13,6	4796	352
D.D.T.2A	2,7	2837	1050
D.D.T.2B	2,9	13100	4517
D.D.T.30	7,8	8341	1069
D.D.T.31	15,8	14228	900
D.D.T.32	3	4076	1358
D.D.T.33	20,9	23500	1124
D.D.T.34	8,2	8150	993
D.D.T.35	11,7	11403	974
D.D.T.36	2,6	1716	660
D.D.T.37	6,3	4679	742
D.D.T.38	10,2	9938	974

Annexe IV

	ETPT (2018)	Dossiers reçus en 2018	Activité (dossiers/ ETPT)
D.D.T. 39	2,6	4728	1818
D.D.T. 40	8,4	10329	1229
D.D.T. 41	4,7	5413	1151
D.D.T. 42	5,8	5266	907
D.D.T. 43	3,3	6094	1846
D.D.T. 44	14,3	18053	1262
D.D.T. 45	8	N.C	0
D.D.T. 46	2,3	5123	2227
D.D.T. 47	4,1	2414	588
D.D.T. 48	0,6	107	178
D.D.T. 49	10	6234	623
D.D.T. 50	7,9	8080	1022
D.D.T. 51	5,1	2382	467
D.D.T. 52	1,4	341	243
D.D.T. 53	4,8	4695	978
D.D.T. 54	4,4	7654	1739
D.D.T. 55	2	366	183
D.D.T. 56	7	14000	2000
D.D.T. 57	9,3	6474	696
D.D.T. 58	2,4	2435	1014
D.D.T. 59	12,7	9944	782
D.D.T. 60	4,2	4268	1016
D.D.T. 61	2,8	3108	1110
D.D.T. 62	10,1	5802	574
D.D.T. 63	6,9	9351	1355
D.D.T. 64	8,4	13966	1662
D.D.T. 65	2,4	4621	1925
D.D.T. 66	3,6	3950	1097
D.D.T. 67	8,9	6073	682
D.D.T. 68	6,6	5480	830
D.D.T. 69	7,8	7427	952
D.D.T. 70	2	1187	593
D.D.T. 71	11,1	6785	611
D.D.T. 72	6,6	9379	1421
D.D.T. 73	3,5	3000	857
D.D.T. 74	7,6	9226	1213
D.D.T. 76	8,8	1196	135
D.D.T. 77	7,6	14000	1842

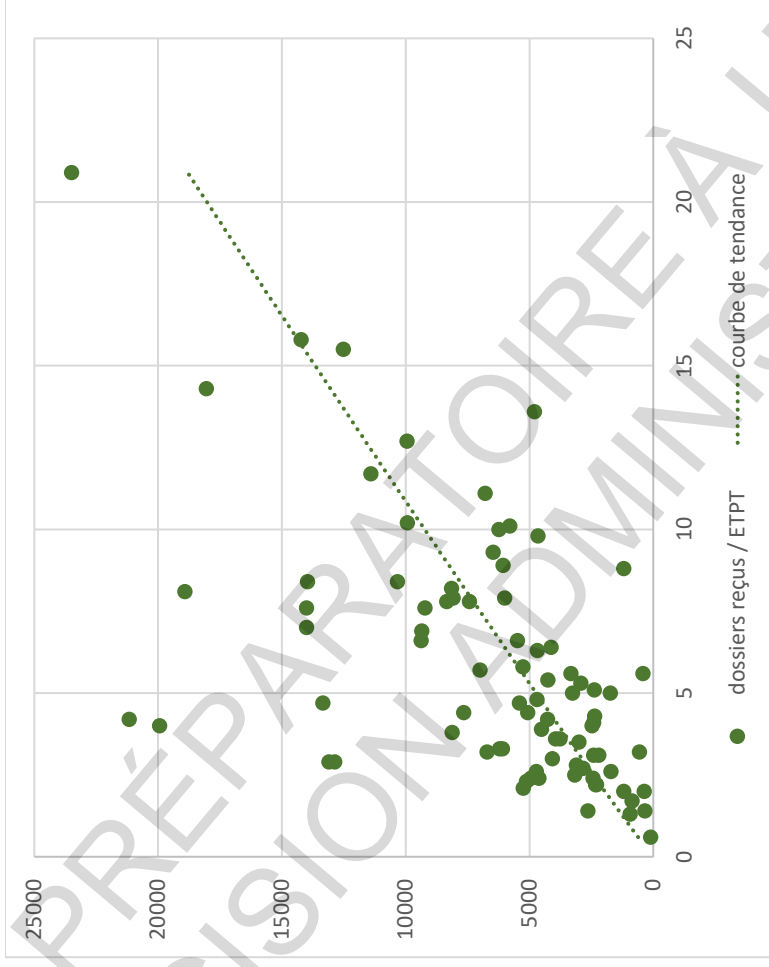
Annexe IV

	ETPT (2018)	Dossiers reçus en 2018	Activité (dossiers/ ETPT)
D.D.T. 78	4	19946	4986
D.D.T. 79	4,4	5076	1153
D.D.T. 80	6,9	N.C.	0
D.D.T. 81	7,6	N.C.	0
D.D.T. 82	3,2	6720	2100
D.D.T. 83	9,8	4664	475
D.D.T. 84	4,2	21166	5039
D.D.T. 85	13,7	N.C.	0
D.D.T. 86	4,7	13347	2839
D.D.T. 87	2,9	12871	4438
D.D.T. 88	5,6	3323	593
D.D.T. 89	3,9	4510	1156
D.D.T. 90	2,4	4945	2060
D.D.T. 91	4,4	N.C.	0
D.D.T. 95	7,9	6000	759

Source : Mission, d'après Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction des ressources humaines. (effectifs calculés sur la base des déclarations agents dans l'outil Salsa) et réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019.

Annexe IV

Graphique 3 : Comparaison entre les effectifs déclarés des services déconcentrés et le nombre de dossiers reçus en 2018



Source : Mission.

Annexe IV

Graphique 4 : Structure démographique des services instructeurs de la fiscalité



Source : Mission, d'après Secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires, direction des ressources humaines.

En administration centrale, la fiscalité de l'aménagement relève de la compétence du pôle fiscalité du bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée (DHUP/QV5). Ce pôle bénéficie de 4 ETP dont 3 sont à ce jour vacants depuis l'automne 2019. Si la DHUP a indiqué mener des procédures de recrutement (recrutement en cours d'un juriste contractuel jusqu'à l'affectation d'un agent titulaire en septembre 2020, publication d'une fiche de poste pour remplacer le chef de bureau à pourvoir avant la fin du premier semestre 2020), **la mission considère que le remplacement de ces postes vacants est urgent et prioritaire**. En effet cette équipe d'administration centrale est en charge non seulement d'animer et piloter l'activité de taxation en vue du maintien d'un traitement adapté de la liquidation de la taxe par les DDT(M) jusqu'à son transfert opérationnel (cf. délais prévisibles dans la partie 5), mais aussi de contribuer, dans le même temps, à la bonne préparation dudit transfert. Elle **souligne également la nécessité pour les services centraux de continuer à assurer un rôle actif d'interlocuteur des services déconcentrés**.

2.1.2. Le processus de liquidation de la taxe d'aménagement, peu coordonné et insuffisamment dématérialisé, génère des coûts élevés de mise en qualité des dossiers

S'il repose principalement sur le système d'information ADS 2007, le processus de liquidation de la taxe d'aménagement n'est, à ce jour, que partiellement automatisé et dématérialisé. En réalité, seule la phase de calcul et de liquidation *stricto sensu* est automatisée et dématérialisée. La phase amont du processus, qui consiste en la collecte des informations nécessaires à la taxation, ne fait, à ce jour, l'objet d'aucune dématérialisation d'ensemble et repose essentiellement sur le travail de saisie effectué par les agents des DDT(M), qu'il s'agisse des paramètres locaux de taxation déterminés par les délibérations des assemblées territoriales ou des dossiers de taxation transmis aux services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement. **Tant la récupération de ces informations que leur fiabilisation demeurent un enjeu majeur pour la sécurisation de la liquidation de la taxe d'aménagement.**

Si la transmission aux DDT(M) des taux de taxation votés par les assemblées délibérantes locales constitue une obligation s'imposant aux collectivités territoriales, cette transmission n'est ni automatisée, ni harmonisée. La récupération des délibérations est réalisée selon des modalités variables telles que la transmission spontanée par la collectivité territoriale concernée, la transmission sur demande ou relance des DDT(M) (Encadré 6), ou encore par les services du contrôle de légalité. Les délibérations collectées font en général l'objet d'un classement sous forme de tableau accessible sur le serveur local de la DDT. Les paramètres de taxation (taux retenus, secteurs et exonérations votés localement) sont saisis dans le système d'information ADS 2007.

Encadré 6 : La campagne de transmission des délibérations – L'exemple de la direction départementale de l'Aveyron

À la direction départementale des territoires de l'Aveyron (DDT 12), la collecte des délibérations est réalisée par le responsable du pôle assisté par un instructeur pour la phase finale de vérification croisée, selon les étapes suivantes :

- ◆ sollicitation des collectivités territoriales : le travail débute dès la fin de l'été (août ou septembre) puis se concentre en fin d'année (mois de décembre) et consiste à envoyer un courrier aux collectivités territoriales pour les informer qu'elles disposent de la faculté d'instaurer une taxe d'aménagement ou de faire évoluer leurs dispositifs en les invitant à communiquer leur délibération ;
- ◆ suivi et relance des collectivités territoriales : les retours obtenus n'étant pas exhaustifs, un courriel de rappel est adressé aux collectivités territoriales qui n'ont pas répondu au début décembre.
- ◆ actualisation du référentiel des taux, secteurs et exonérations : le service procède à la saisie du référentiel au plus tard en janvier, puis à la vérification croisée des informations.

Source : Direction départementale des territoires de l'Aveyron, réponse au questionnaire administré par la mission en décembre 2019.

Une amélioration du collationnement des délibérations et de leur suivi actualisé est indispensable tant le processus est, en l'état :

- ◆ **hétérogène** d'une DDT(M) à une autre, sans que la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ne procède à un véritable pilotage de la remontée de ces informations, pourtant déterminante pour la suite du processus de taxation ;
- ◆ **chronophage** pour les agents qui doivent non seulement veiller à ce que les délibérations soient bien transmises mais aussi saisir les paramètres locaux de liquidation dans le système d'information ADS 2007 et les actualiser en tant que de besoin.

Ce diagnostic avait déjà donné lieu en janvier 2018, à l'occasion de l'audit conjoint mené par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de la mission Risques et audit (MRA) de la direction générale des finances publiques (DGFIP)⁶, **à plusieurs propositions d'amélioration dont la principale tenait à la création d'une base de données unique alimentée par les collectivités territoriales elles-mêmes** et interfacée avec ADS 2007 afin de garantir l'exhaustivité des délibérations et l'actualisation régulière des évolutions de taux ou secteurs (Encadré 7).

La mission relève qu'aucune des propositions formulées dans ce rapport n'a, depuis lors, été portée par l'administration centrale, ni mise en œuvre au niveau national.

Encadré 7 : La sécurisation de la transmission des délibérations locales

La transmission des délibérations des assemblées délibérantes territoriales portant les paramètres de taxation demeure un enjeu prégnant. Le rapport conjoint établi en 2018 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et la mission Risques et audit (MRA) de la direction générale des finances publiques (DGFIP) concluait, sur ce point, à la nécessité de sécuriser et fiabiliser cette opération en limitant les tâches de saisies réalisées par les agents des DDT(M).

Parmi les pistes d'amélioration suggérées figuraient les propositions suivantes :

- ◆ assurer un traitement des délibérations sous forme de fichiers informatiques envoyés par ADS 2007 aux collectivités territoriales pour vérification et actualisation éventuelle ;
- ◆ constituer un fichier national des délibérations, accessible aux usagers et aux collectivités territoriales sur le site internet des DDT hébergé par les préfetures, pratique adoptée par trois des cinq DDT audités en 2018 ;

⁶ CGEDD-MRA, Rapport d'audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement, janvier 2018.

Annexe IV

- ◆ créer une base de données unique alimentée par les collectivités territoriales elles-mêmes et interfacée avec ADS 2007, ce qui permettrait de garantir l'exhaustivité des délibérations et l'actualisation en continue des éventuelles évolutions de taux et de secteurs. Cette proposition permettait tout à la fois de fiabiliser les paramètres nécessaires au calcul de la taxe d'aménagement tout en facilitant le travail d'instruction des agents, rendu plus rapide et plus sûr.

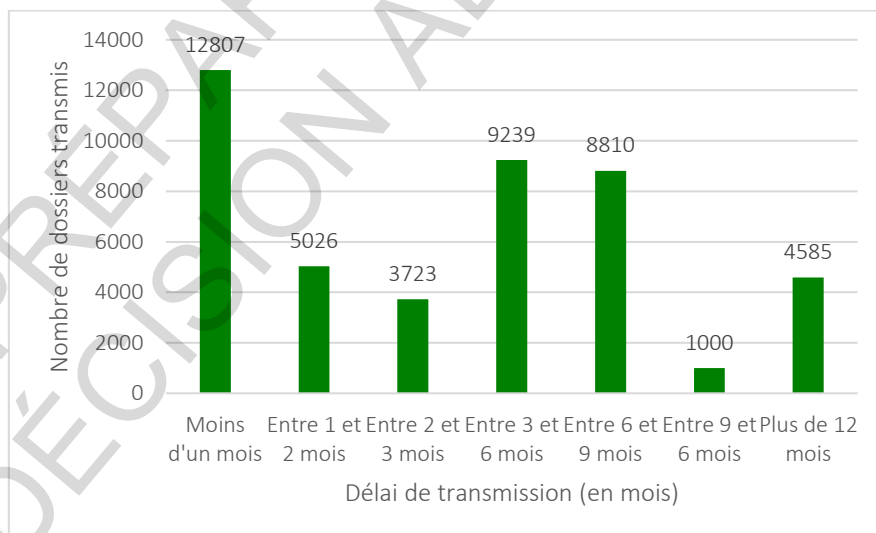
Aucune de ces propositions n'a été mise en œuvre au niveau national, ni, à la connaissance de la mission, fait l'objet de recommandation par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Source : Mission, d'après rapport conjoint CGEDD-MRA (2018)

L'instruction des dossiers de taxation réalisée par les agents des services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement est également alourdie par les conditions de transmission des dossiers eux-mêmes :

- ◆ **la transmission des dossiers n'est ni automatisée, ni dématérialisée** : si certaines collectivités territoriales transmettent les dossiers de manière dématérialisée en les adressant à une boîte fonctionnelle dédiée de la DDT(M), cette démarche reste isolée et relève de l'initiative de la collectivité. Le plus souvent, les dossiers sont adressés aux services des DDT(M) par bordereau papier ;
- ◆ **les délais de transmission des autorisations d'urbanisme délivrées par les communes peuvent être importants et varient d'une collectivité territoriale à une autre**. Selon l'audit conjoint du CGEDD et de la MRA effectué sur les dossiers en stock au 31 janvier 2017, moins de 30 % des dossiers sont transmis dans le délai réglementaire d'un mois et 10 % sont transmis au-delà d'un an (Graphique 5), **les DDT(M) étant amenées à développer des stratégies variées et différenciées pour sécuriser la transmission des dossiers**, par exemple en s'appuyant sur les services préfectoraux destinataires, au titre du contrôle de légalité, des autorisations d'urbanisme accordées par les communes, en normalisant les échanges d'information sur la base de bordereaux standardisés et de dates de transmission pré-définies ou encore en sensibilisant ces dernières à l'intérêt d'une transmission régulière et complète (Encadré 8) ;

Graphique 5 : Délai de transmission des dossiers de taxation aux directions départementales des territoires (2017)



Source : Rapport CGEDD-MRA, Audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement (janvier 2018).

Encadré 8 : La récupération des dossiers de taxation – Exemples de dispositifs mis en œuvre

◆ Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) :

Afin de rationaliser la gestion des flux de dossiers de taxation, la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) a mis en œuvre un processus particulier de récupération des dossiers. Ceux-ci sont transmis par les services du contrôle de légalité deux fois par semaine.

Les dossiers ne sont pas saisis directement dans ADS 2007 : ils sont enregistrés dans un tableau de bord comportant notamment les informations suivantes : numéro de dossier, date de l'autorisation d'urbanisme délivrée, identité du bénéficiaire et date de la demande d'enregistrement. Ils sont ensuite affectés à un agent du service, en fonction du portefeuille territorial de communes qu'il gère. Cette tâche d'enregistrement et d'affectation mobilise un agent du service durant 2 à 3 heures, deux fois par semaine.

◆ Direction départementale des territoires et de la mer de Vendée (DDT 85) :

La DDT 85 a développé une stratégie partenariale avec les collectivités de son ressort territorial. Le pôle fiscalité et les centres instructeurs de Challans et Fontenay-le-Comte invitent les mairies et les collectivités autonomes, qui représentent la majorité des autorisations d'urbanisme délivrées sur le territoire, à fournir, sur une base mensuelle, une liste exhaustive des autorisations accordées en se conformant à un modèle de bordereau de transmission. Des relances sont effectuées en cas d'oubli.

Des aménagements existent toutefois, en fonction de la taille des communes et du nombre d'actes en cause. La fréquence de la transmission peut être portée à trois mois pour les communes à faible niveau de dossiers. Pour autant, des retards récurrents sont constatés de la part de certaines collectivités.

C'est pourquoi à ce travail s'ajoute une démarche de sensibilisation accomplie par le pôle animation pour sensibiliser les services instructeurs des intercommunalités sur l'intérêt de transmissions régulières et de qualité.

Source : Mission, d'après entretien avec les agents de la DRIEA en charge de la fiscalité de l'aménagement et réponse de la DDT 85 à l'enquête administrée par la mission en décembre 2019.

- ◆ **le degré de préparation de la transmission et, partant, la qualité des déclarations présentent une forte hétérogénéité, induisant un travail de mise en qualité du dossier** qui pèse sur les services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement. Les pratiques des DDT(M) divergent en cas d'incomplétude ou d'inexactitude du dossier : le dossier peut, dans un objectif de responsabilisation, être retourné à la commune en précisant le motif de ce retour ou l'agent instructeur peut saisir directement le pétitionnaire pour l'informer des insuffisances de son dossier et solliciter les informations manquantes ou précisions nécessaires à son instruction (Encadré 9). Ce travail de mise en qualité du dossier est **d'autant plus lourd que la déclaration des éléments nécessaires au calcul des impositions (DENCI) par le pétitionnaire est réalisée sur la base d'un formulaire papier**, ce qui nécessite sa saisie dans le système d'information ADS 2007.

Encadré 9 : Les opérations matérielles de mise en qualité des dossiers

La phase de mise en qualité du dossier correspond, de manière générale, à l'étape en amont de la liquidation proprement dite qui consiste pour l'agent instructeur à s'assurer de la complétude du dossier transmis. Il s'agit de vérifier que l'ensemble des informations nécessaires à la taxation est bien renseigné dans la DENCI. L'agent peut également, selon les cas, procéder à un contrôle de cohérence du dossier à ce stade, par exemple entre la surface de plancher et la surface taxable.

Si l'agent constate l'incomplétude du dossier ou des incohérences dans les informations renseignées par le redevable, soit il s'adresse à la commune compétente ou à son centre instructeur de rattachement, soit il contacte directement, par courrier ou courriel, le pétitionnaire pour solliciter les informations complémentaires ou précisions utiles, selon les pratiques des DDT(M).

Cette phase est plus ou moins standardisée et normée selon les DDT(M). À titre illustratif, la DDT(M) des Ardennes s'est dotée de différentes fiches destinées à encadrer l'action des agents. Au titre de la mise en qualité (fiche 5, points 1 à 3), il leur appartient de :

- ◆ vérifier le statut de la taxe, c'est-à-dire de s'assurer du caractère taxable ou non du dossier ;
- ◆ vérifier la mise en qualité des données pour le raccordement ADS 2007 vers Chorus (identité du ou des demandeurs et renseignement des champs pertinents) ;
- ◆ vérifier la complétude du dossier fiscal : présence d'un imprimé daté et signé, d'un numéro de dossier attribué, d'une date de naissance ou d'un numéro de SIRET, de la surface existante et de la cohérence entre les surfaces de plancher et la surface taxable.

Le mode opératoire varie d'une DDT(M) à l'autre. Certaines saisissent tous les dossiers adressés par les communes ou les centres instructeurs dans ADS 2007 sans examen préalable de la « taxabilité » du dossier. D'autres assurent une première analyse des dossiers et ne saisissent que les dossiers qui, d'après l'instructeur et sur la base de cette analyse, sont taxables. Des variantes existent aussi avec une saisie partielle des dossiers en fonction de la création de surface taxable générée par le projet. Cette examen préalable des dossiers permet de limiter la saisie systématique et chronophage des dossiers, sans intérêt en terme de fiscalité.

La phase de mise en qualité ne doit pas être confondue par la phase de contrôle, qui intervient chronologiquement après que l'agent instructeur a renseigné l'ensemble des paramètres de taxation sous ADS 2007 et a procédé à un premier calcul de liquidation. Une fois celui-ci effectué, un contrôle peut être effectué, en autocontrôle, ou par un autre instructeur, ou encore par la hiérarchie : il ne concerne pas l'ensemble des dossiers taxés mais seulement certains d'entre eux. Ce contrôle n'est ni systématique ni normé selon une procédure commune et partagée au sein des DDT(M). Celles-ci se sont dotées de critères afin d'identifier les dossiers à contrôler, critères qui varient en fonction des caractéristiques locales des dossiers, comme en témoignent les exemples de la DDT(M) des Ardennes et de la DRIEA, ci-dessous.

- ◆ DDT(M) des Ardennes :

Les critères de contrôle retenus avant de valider la liquidation sont fonction de l'importance ou de la situation du projet : (i) surface taxable supérieure ou égale à 1 000 m², (ii) montant taxable supérieur ou égal à 10 000 €, (iii) projet situé dans un secteur de la commune.

En outre, un contrôle a posteriori est établi une fois par an, en début d'année, par l'adjoint à la cheffe de service. Il porte à la fois sur la qualité de la taxation (échantillon de 10 dossiers retenus de manière aléatoire) ainsi que sur la délégation de signature, la revue des habilitations chorus, les habilitations ADS 2007 et les recours.

- ◆ DRIEA :

La DRIEA pratique ordinairement un contrôle par sondage aléatoire mais procède à contrôle systématique, avant de valider le montant liquidé, des dossiers les plus importants, identifiés sur la base de seuils déterminés par la hiérarchie, soit :

- les dossiers dont le montant taxable est supérieur à 75 000 € font l'objet d'un contrôle du service assuré par le N+1 de l'agent instructeur ;
- les dossiers dont le montant taxable est supérieur à 150 000 € font l'objet d'un contrôle du service et du N+2 ;

Annexe IV

- les dossiers d'un montant taxable supérieur font l'objet d'un contrôle de la direction.

Par ailleurs, en l'absence d'une interface des applications d'instruction utilisées par les centres instructeurs avec l'application ADS 2007, il n'est pas possible d'obtenir des informations sur la réalité des dossiers dont disposent les communes. Les DDT(M) sont totalement dépendantes des envois des dossiers réalisés par les communes. Ces envois sont très variables d'une commune ou d'un centre instructeur à l'autre. Certains adressent ces dossiers au fil de l'eau. D'autres, selon une fréquence qui leur est propre, en cumulant par envoi un nombre parfois très important de dossiers. Les envois peuvent concerner tous les dossiers ou dans certains cas ceux considérés comme taxables par la commune ou le centre instructeur. Un contrôle d'exhaustivité des dossiers est généralement fait par les DDT(M) en relevant dans la liste séquentielle des numéros de dossiers ceux manquants. Les permis étant enregistrés séquentiellement, une rupture de série peut laisser supposer soit que le numéro du dossier manquant est non taxable, soit qu'il n'a pas été adressé à la DDT(M) bien que taxable.

Dans certains cas, comme par exemple à la DRIEA, les unités chargées de la fiscalité reçoivent les dossiers du service en charge du contrôle de légalité pour le compte du préfet. Mais cette procédure ne garantit pas non plus l'exhaustivité des dossiers car certaines communes ne transmettraient pas la totalité des dossiers au contrôle de légalité.

Source : Mission, d'après fiche de procédure de la DDT(M) des Ardennes et entretien avec les services de la DRIEA.

La lourdeur du travail de mise en qualité des dossiers de taxation est présentée comme un enjeu commun auxquels l'ensemble des services se trouvent confrontés. Si le temps de traitement d'un dossier par les agents instructeurs varie fortement en fonction de ses caractéristiques notamment, la mise en qualité des dossiers se révèle unanimement chronophage et peut concerner jusqu'à 50 % des dossiers reçus par un service (Encadré 10).

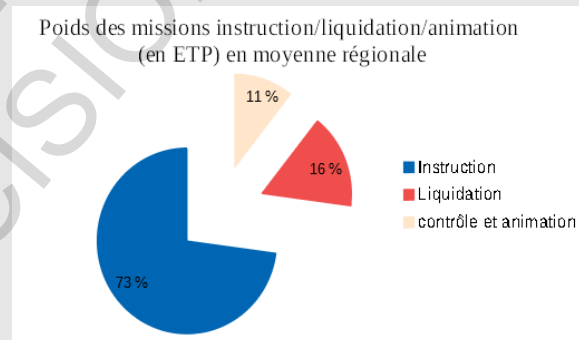
Encadré 10 : La mise en qualité des dossiers de taxation, une tâche chronophage

La mise en qualité des dossiers de taxation est présentée comme un enjeu commun auxquels l'ensemble des DDT(M) se trouve confronté.

Les services de la **DRIEA** entendus par la mission indiquent ainsi que le délai moyen de mise en qualité des dossiers est de deux mois. Les agents chargés de l'instruction des dossiers de taxation sollicitent des précisions du pétitionnaire dans environ 50 % des dossiers reçus.

Selon la **direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne (DREAL 56)**, la phase d'instruction mobilise jusqu'à 73 % des ETP des services instructeurs de la fiscalité de la région (Graphique 6). En moyenne, 11 000 actes par département sont instruits chaque année. Le volume d'actes instruits par agent est toutefois hétérogène selon les départements allant de 680 actes par agent dans les Côtes d'Armor jusqu'à 2 140 actes par agent dans le Morbihan.

Graphique 6 : Poids de la phase d'instruction en Bretagne (en ETP)



Source : DDT 56, réponse au questionnaire administré par la mission en décembre 2019.

Annexe IV

La **direction départementale des territoires des Ardennes (DDT 08)** a, au regard des risques résultant de la qualité perfectible des dossiers transmis, mis en place une démarche particulière concernant les projets complexes : au-delà des demandes de renseignements formulées par les agents, des rendez-vous sont proposés en DDT aux porteurs de projet afin, selon les cas, d'explicitier la réglementation applicable voire de modifier la DENCI remplie par leurs soins si elle comporte des erreurs.

Source : Mission, d'après entretiens et réponses au questionnaire administré en décembre 2019.

La mission a cherché à apprécier les moyens mobilisés spécifiquement par l'instruction et la mise en qualité des dossiers par l'intermédiaire d'un questionnaire diffusé à l'ensemble des DDT(M). La mission a identifié les phases suivantes du processus de liquidation :

- ◆ le contrôle de légalité des délibérations, en amont du processus, cette tâche, en principe assurée par les services du contrôle de légalité de la préfecture, étant parfois assurée par les DDT(M) ;
- ◆ le conseil aux collectivités territoriales et l'animation de la filière fiscalité de l'aménagement ;
- ◆ la liquidation de la taxe, décomposée en cinq phases, soit :
 - la phase 1 correspondant à la récupération des délibérations et à la mise en qualité des dossiers reçus des communes ou des services de la DDT(M) ayant, pour le compte d'une commune, délivré une autorisation d'urbanisme
 - la phase 2 correspondant aux opérations de calcul de la taxe ;
 - la phase 3 correspondant à l'information du redevable du montant de taxe mis à sa charge ;
 - la phase 4 correspondant au basculement du dossier vers les services de la DGFIP chargés sur recouvrement ;
- ◆ le traitement des réclamations et du contentieux.

Afin de s'assurer de la robustesse de ce questionnaire, la mission a souhaité recueillir les observations, d'une part, de la DHUP, avec qui il a été évoqué au cours d'une réunion en date du 3 décembre 2019 en présence de l'adjointe à sous-direction Qualité du cadre de vie (QV), et, d'autre part, de M. Châtaigner, directeur départemental référent du réseau des directeurs de DDT(M).

Le taux de retour de l'enquête est de 100 %. De manière générale, les taux de réponse à chaque interrogation sont plus faibles pour les années anciennes, ainsi que pour certaines questions, telles que le temps de traitement moyen d'un dossier fiscal (pour laquelle le nombre de réponses valides varie entre 58 en 2016 et 75 pour 2019) (Tableau 17) et sur le délai de liquidation moyen déclaré (45 réponses exploitables pour 2019 contre 35 seulement pour 2016) (Tableau 18). Faute de tableau de bord national, ces données nécessitaient un travail de reconstitution. Au bénéfice de ces observations, la mission considère que les réponses sont suffisamment représentatives pour fonder ses conclusions. Les échanges avec les responsables de services auditionnés ont en effet permis de conforter ces éléments.

Selon les données issues de ces réponses des DDT(M) au questionnaire de la mission, la mise en qualité des dossiers mobilise à elle seule respectivement 155 et 161 ETPT en 2018 et 2019, soit 35 % des effectifs. En revanche, les moyens affectés au contrôle de légalité, effectué par une minorité de DDT(M), sont globalement faibles (moins de 2 % des effectifs en 2019) (Tableau 16). Il en va de même du conseil aux collectivités territoriales : alors que les DDT(M) entendues par la mission dans le cadre de ses travaux ont indiqué s'investir largement dans le conseil aux collectivités territoriales, cette tâche mobilise moins de 5 % des ETPT déclarés au titre de la mission fiscalité de l'urbanisme en 2018 et en 2019. Cette mission de conseil aux collectivités locales est en réalité surtout menée, dans certains départements, par les services « aménagement » des DDT(M), avec l'appui de l'équipe fiscalité, parfois ponctuel. Dans la perspective du transfert, il conviendra d'affirmer le rôle de conseil que les services « aménagement » jouent en matière de fiscalité de l'urbanisme.

De fait, si les DDT(M) remplissent une mission de conseil aux collectivités territoriales en matière de projets d'aménagement, ce conseil ne concerne que marginalement la fiscalité de l'aménagement elle-même.

En 2019, les activités les plus intensives en effectifs sont les suivantes :

- ◆ la phase 1, soit la récupération des délibérations et la mise en qualité des dossiers, qui mobilise à elle seule 35 % des ETPT ;
- ◆ les phases 2 à 4, qui mobilisent 42 % des ETPT ;
- ◆ le traitement des réclamations et des contentieux qui mobilise 16 % des ETPT.

De même, lors du traitement d'un dossier fiscal, un agent instructeur consacre en moyenne autant de temps pour la seule phase 1 du processus de liquidation que pour les phases 2 à 4, soit 38 minutes en 2019, ce constat étant valable de 2016 à 2019 (Tableau 17). Le délai moyen de liquidation déclaré par les DDT(M) est stable entre 2016 et 2019, soit 7 mois (Tableau 18).

Tableau 16 : Répartition des effectifs des DDT(M) en fonction des phases du processus de liquidation

	Total			Moyenne			Nombre de réponses valides					
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
	Nombre d'ETPT consacrés au contrôle de légalité	7,1	7,3	7,6	8,4	0,2	0,2	0,2	0,2	86,0	89,0	92,0
Nombre d'ETPT consacrés à la fonction de conseil	18,0	18,0	20,9	22,6	0,2	0,2	0,3	0,3	76,0	79,0	84,0	90,0
Nombre d'ETPT consacrés à la phase 1	138,1	148,1	155,4	161,7	1,9	2,0	2,0	1,9	71,0	74,0	78,0	83,0
Nombre d'ETPT consacrés aux phases 2 à 4	155,8	168,9	183,4	193,6	2,2	2,3	2,4	2,4	71,0	73,0	77,0	82,0
Nombre d'ETPT consacrés au traitement des contentieux et des réclamations	60,0	62,0	67,5	73,5	0,8	0,8	0,8	0,8	76,0	81,0	86,0	90,0

Source : Réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019.

Tableau 17 : Temps de traitement moyen d'un dossier fiscal par phase du processus de liquidation

	Phase 1			Phases 2 à 4			
	2016	2017	2018	2019	2016	2018	2019
	Total DDT(M)	2 483	2 604	2 616	2 906	2 305	2 439
Moyenne	42	41	40	38	39	39	40
Nombre de réponses valides	59	63	64	75	58	62	63

Source : Réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019.

Tableau 18 : Délai de liquidation moyen déclaré

	2016	2017	2018	2019
Délai de liquidation moyen déclaré (en mois)	7	8	7	7
Nombre de réponses valides	35	38	39	45

Source : Réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019.

2.1.3. La faiblesse des outils de pilotage fait obstacle à une gestion active du stock

2.1.3.1. Le stock de dossiers en instance accusant un retard de traitement supérieur à un an s'élève à plus de 97 500 dossiers

Le traitement des dossiers de taxation dans un délai raisonnable reste un enjeu majeur tant pour l'efficacité du processus de collecte que pour son acceptabilité elle-même du point de vue du redevable. Le délai de traitement des dossiers au stade de la liquidation est en effet susceptible de retentir sur le recouvrement. **Le processus de taxation est donc enserré dans les délais suivants :**

- ◆ un courrier d'information doit, selon la circulaire en date du 18 juin 2013, être transmis au pétitionnaire au plus tard dans un délai de six mois à compter de la date de réception du dossier de taxation, complet, en DDT(M) pour l'aviser du montant de taxe d'aménagement mis à sa charge ;
- ◆ l'émission du titre de perception doit, en application de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme intervenir dans un délai de 12 mois à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme si le montant de la taxe est inférieur à 1 500 €. Dans le cas où ce montant est supérieur à 1 500 €, une seconde échéance sera exigée dans un délai de 24 mois et fera l'objet d'un second titre de perception.

Le respect de ces délais est, pour les services instructeurs de la fiscalité de l'aménagement, un enjeu auxquels ils font face depuis l'entrée en vigueur de la taxe d'aménagement le 1^{er} mars 2012.

La mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés techniques de mise en œuvre au sein des services de l'État compte tenu des difficultés d'interfaçage d'ADS 2007 avec le système d'information Chorus et du manque de fiabilité des informations saisies dans ADS 2007, ainsi que l'ont relevé différents rapports des corps d'inspection (cf. Annexe III) : **le processus de liquidation a été notablement impacté sur l'ensemble des DDT(M)**, comme l'indiquent un audit mené en 2014 par le CGEDD⁷ auprès de dix DDT(M) et le rapport conjoint IGF-CGEDD établi en 2017⁸ sur la base d'entretiens avec les DDT(M) des départements de la Drôme, de l'Eure-et-Loir et du Nord. **Les services de l'État ont alors accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an et demi** de réception de dossiers. **Ce retard conjoncturel de liquidation accumulé a été progressivement rattrapé sur les années 2014 et 2015**, se traduisant par une hausse des montants liquidés sur ces deux années.

L'audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement réalisé conjointement par le CGEDD et la MRA **en janvier 2018 souligne néanmoins que « la situation reste contrastée sur le terrain »**. L'analyse effectuée au niveau national à partir d'ADS 2007 concernant les dossiers en retard, définis par les auditeurs comme les dossiers non liquidés/terminés au-delà d'un an à compter du fait générateur de la taxe, révèle l'existence d'un stock important qui s'élevait à 50 150 dossiers en 2018 (Encadré 11).

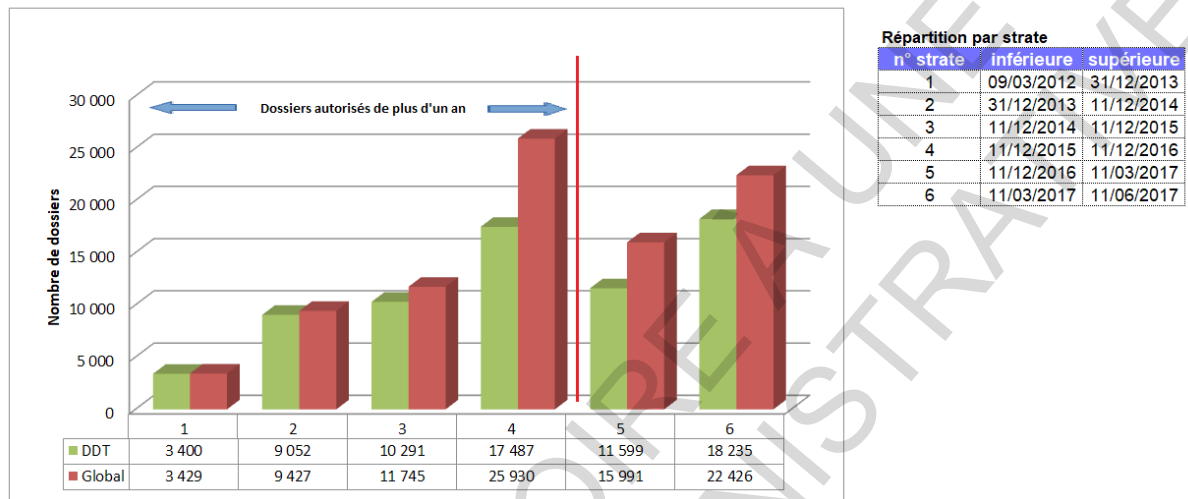
⁷ CGEDD, rapport d'audit consacré au processus de liquidation de la taxe d'aménagement (2014).

⁸ IGF-CGEDD, rapport conjoint sur la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux (2017).

Encadré 11 : Analyse des retards de liquidation par le CGEDD et la MRA (2018)

L'analyse effectuée au niveau national à partir d'ADS 2007 concernant les dossiers en retard, définis par les auditeurs comme les dossiers non liquidés/terminés au-delà d'un an à compter du fait générateur de la taxe, révèle l'existence d'un stock important qui s'élève à 50 150 dossiers au 31 décembre 2017 (Graphique 7). Selon cette analyse, le retard de traitement exclusivement imputable aux DDT(M), soit quel qu'en soit le motif (organisationnel, manque d'effectifs...) déduction faite des dossiers en retard de traitement à raison du rythme de transmission des dossiers par les communes, s'élevait à 40 230 dossiers.

Graphique 7 : État des dossiers non-initiés, à traiter et taxables en cours de traitement au 31 décembre 2017



Source : CGEDD-MRA, Audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement (janvier 2018).

La situation des DDT(M) était toutefois variable. Certaines présentaient un stock plus élevé que la moyenne nationale de 500 titres de plus d'un an par département pour le retard globalisant celui des collectivités et des DDT(M) ou d'environ 400 titres par département si seul le retard des DDT(M) était retenu (Tableau 19).

Tableau 19 : Retard de traitement imputable aux DDT(M) par département au 31 décembre 2017

Retard (en nombre de dossiers)	Nombre de départements	Nombre de dossiers
Retard égal ou supérieur à 3 000	1	3 290
Retard compris entre 2 000 et 3 000	1	2 895
Retard compris entre 1 000 et 2 000	12	16 516
Retard compris entre 1 000 et 500	13	9 131
Retard inférieur à 500	74	8 398
Total	101	40 230

Source : CGEDD-MRA, Audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement (janvier 2018).

Source : Mission, d'après CGEDD-MRA, Audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement (janvier 2018).

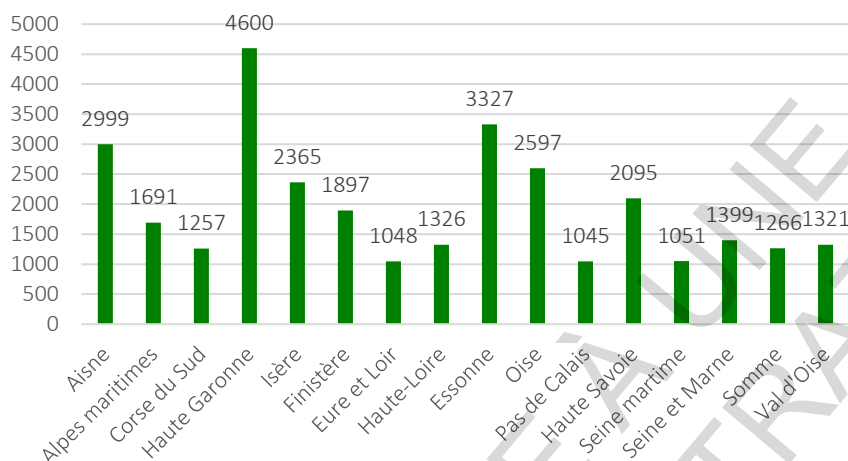
La situation était toutefois variable selon les DDT(M) dont 16 disposaient d'un stock supérieur à 1 000 dossiers en retard parmi lesquelles une avec un stock de 4 600 dossiers en retard (Graphique 8). Les causes des retards identifiés résultaient alors de la conjonction de différents facteurs :

- ◆ la gestion résiduelle de difficultés liées à la mise en place de la taxe en 2012 ;
- ◆ des moyens disponibles qui auraient été déséquilibrés à la suite de vacances de poste ;
- ◆ l'insuffisance des outils de pilotage de l'activité de liquidation ;
- ◆ des procédures internes ne permettant pas de résorber le retard de traitement.

Annexe IV

Ce rapport concluait à la nécessité, pour les DDT(M) accusant un retard de liquidation, de mettre en œuvre un plan d'apurement du stock.

Graphique 8 : Directions départementales des territoires et de la mer avec un stock supérieur à 1 000 dossiers en retard (en nombre de dossiers au 31 décembre 2017)



Source : Mission, d'après annexe VI, CGEDD-MRA, Audit du processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement (janvier 2018).

Dans la perspective du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP, la mission a cherché à apprécier l'état du stock de dossiers des DDT(M) en décembre 2019 au moyen d'un questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (Encadré 12).

Encadré 12 : Précisions méthodologiques concernant l'analyse du stock

Dans la perspective du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP, la mission a cherché à apprécier l'état du stock de dossiers des DDT(M) :

- ◆ sans rechercher à mesurer le poids relatif des causes exogènes des retards, c'est à dire les conditions de transmission des dossiers par les communes ou centre instructeurs, à côté des causes endogènes (difficultés organisationnelles internes, vacance de poste...);
- ◆ sans rechercher à identifier les dossiers en instance de traitement taxables ou non taxables, dès lors que, si le traitement de ces derniers est effectivement rapide, il représente néanmoins une charge pour les agents (travail d'analyse et/ou de saisie des agents). La mission a en effet constaté des pratiques contrastées en la matière au sein du réseau des DDT(M) :
 - si certaines DDT(M) demandent aux communes et centres instructeurs de ne leur communiquer que les seuls dossiers taxables, d'autres privilégient au contraire une communication de tous les dossiers, taxables ou non taxables. Selon les DDT(M) entendues par la mission dans le cadre de ses travaux, il apparaît que la DHUP n'a donné aucune consigne en la matière aux DDT(M) qui ont donc adopté des pratiques diverses;
 - parmi les DDT(M) privilégiant la communication de l'ensemble des dossiers, taxables et non taxables, certaines procèdent à l'enregistrement sous ADS 2007 de l'ensemble de ces dossiers alors que d'autres n'enregistrent pas les dossiers non taxables, lesquels font in fine l'objet d'un archivage avec les autres dossiers en fonction de l'année à laquelle ils se rattachent. Selon les DDT(M) entendues par la mission dans le cadre de ses travaux, il apparaît que la DHUP n'a pas non plus donné de consigne en la matière aux DDT(M) qui ont donc adopté des pratiques diverses.

Annexe IV

La mission a diffusé un questionnaire comportant notamment un volet relatif aux dossiers reçus, traités et instance de liquidation au réseau des DDT(M). Au regard de l'étroite imbrication des processus de liquidation de la taxe d'aménagement et de la redevance pour archéologie préventive (part logement) (cf. Annexe II), la mission a choisi de traiter ces deux taxes de manière intégrée.

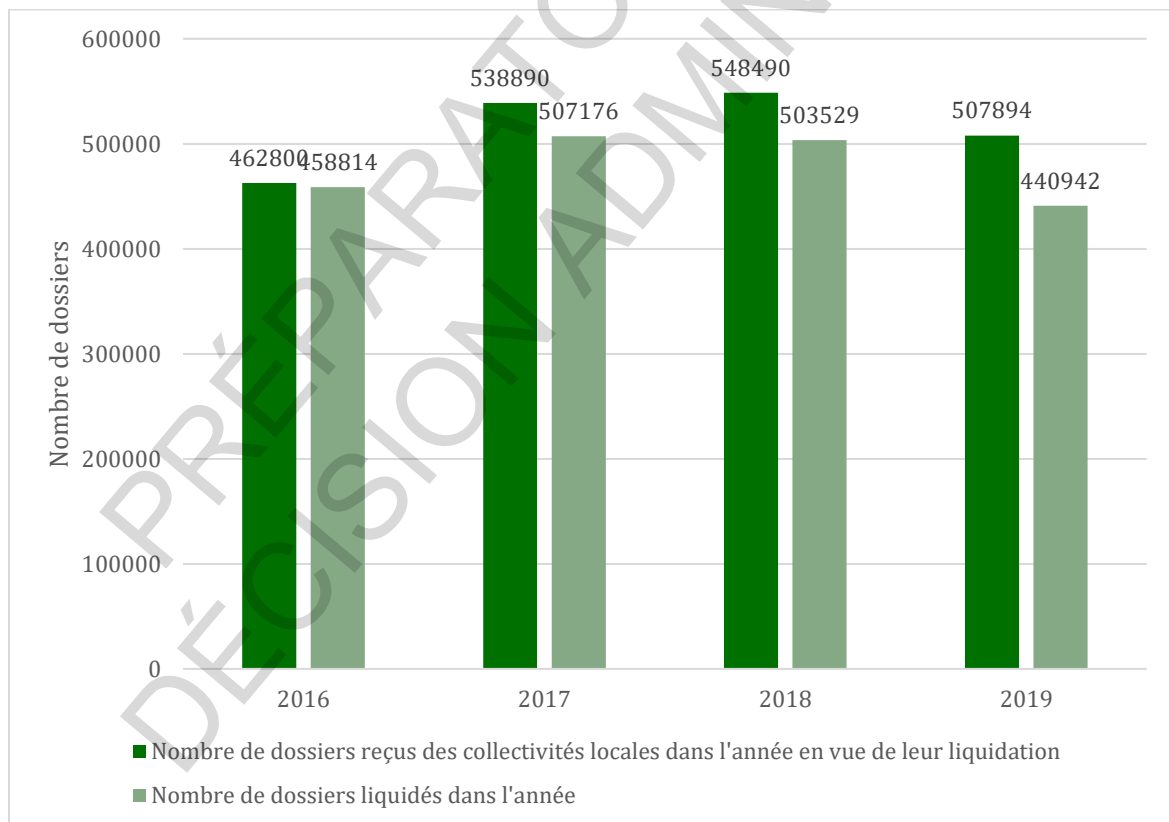
Toutes les DDT(M) ont répondu à ce questionnaire, avec toutefois un niveau de qualité des réponses variable selon les questions et les DDT(M). Concernant le volet du questionnaire relatif au traitement des dossiers, certaines DDT(M) ont indiqué ne pas disposer d'instrument de pilotage suffisamment fiable pour restituer exactement le nombre des dossiers ainsi que l'état du stock. Les DDT(M) s'estimant dans cette situation se sont abstenues de renseigner tout ou partie de ce volet du questionnaire ou ont procédé à un chiffrage « à dire d'expert », sur la base de comptages réalisés localement, non vérifiables par la mission.

Source : Mission.

Sur la base de ces réponses, **l'exploitation du questionnaire indique que les DDT(M) ont reçu en 2018, dernière année pleine, plus de 548 000 dossiers des collectivités territoriales** (Graphique 9). Le nombre de dossiers reçus augmente d'ailleurs depuis 2016, où il s'élevait à 462 800. En décembre 2019, le nombre de dossiers reçus des communes au titre de cette année s'élevait à 507 894 dossiers.

Le nombre de dossiers liquidés dans l'année est, entre 2016 et 2019, toujours en retrait du nombre de dossiers reçus. En 2018, le nombre de dossiers liquidés dans l'année s'élevait à 503 529 dossiers, le flux de dossiers entrant étant cette année supérieur à 548 000. **En 2018, une DDT(M) recevait en moyenne 6 378 dossiers et procédait à la liquidation la même année de 5 414 dossiers en moyenne** (Tableau 20).

Graphique 9 : Évolution de l'activité d'instruction des DDT(M) (2016-2019)



Source : Mission.

Annexe IV

Tableau 20 : Évolution du nombre de dossiers reçus et liquidés par les DDT(M) (2016-2019)

	Total				Moyenne				Nombre de réponses valides			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers reçus des collectivités locales dans l'année en vue de leur liquidation (taxe d'aménagement et RAP)	462 800	538 890	548 490	507 895	6 010	6 493	6 378	5 772	77	83	86	88
Nombre de dossiers liquidés dans l'année (taxe d'aménagement et RAP)	458 814	507 176	503 529	440 942	5 274	5 635	5 414	4 691	87	90	93	94

Source : Réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019, retraitements mission.

Annexe IV

Pour apprécier le stock de dossiers des DDT(M), la mission a demandé le nombre de dossiers en instance de liquidation au titre des années 2016 à 2019 pour la taxe d'aménagement et la redevance pour archéologie préventive (part logement), afin d'évaluer le nombre de dossiers en instance de plus d'un an, soit matérialisant l'existence d'un retard de traitement.

Selon les réponses des DDT(M), **le stock de dossiers en instance de plus d'un an, c'est-à-dire enregistrés au plus tard le 31 décembre 2018, s'élève en décembre 2019 à un total de 97 779 dossiers⁹**, ventilé de la manière suivante (Graphique 10) :

- ◆ au titre de l'année 2016, 32 239 dossiers en instance déclarés ;
- ◆ au titre de l'année 2017, 29 194 dossiers en instance déclarés ;
- ◆ au titre de l'année 2018, 36 346 dossiers en instance déclarés.

Demeurent également en instance au titre de l'année 2019 plus de 67 500 dossiers.

Graphique 10 : Stock de dossiers enregistrés sous ADS 2007 (2016-2019)



Source : Réponses des DDT(M) au questionnaire diffusé en décembre 2019, retraitements mission.

La mission a cherché à rapprocher ces données déclarées par les DDT(M) de celles dont disposait la DHUP. À cette fin, elle a sollicité de cette direction la communication des données relatives au traitement des dossiers dont elle disposait. Par courriel en date du 14 janvier 2020, la sous-direction de la qualité du cadre de vie a transmis les données suivantes :

- ◆ au titre de l'année 2016 des données statistiques arrêtées au 26 décembre 2016 et non actualisées ;
- ◆ au titre de l'année 2017 des données statistiques arrêtées au 3 janvier 2018 et non actualisées ;
- ◆ au titre de l'année 2018 des données statistiques arrêtées au 3 janvier 2019 et non actualisées ;
- ◆ au titre de l'année 2019 des données statistiques arrêtées au 31 décembre 2019.

Sur ces bases, la DHUP indique que le retard de traitement s'améliore depuis 2016, la part des dossiers en retard passant de 1,9 % en 2016 à 0,5 % en 2019, sans toutefois communiquer à la mission la méthodologie de calcul retenue par ses soins (Tableau 21).

⁹ Comme indiqué dans l'encadré méthodologique, une partie de ce stock est constituée de dossiers non taxables puisque certaines DDT(M) enregistrent tous les dossiers transmis. Cependant, cette part ne peut pas être estimée par la mission et, en tout état de cause, tous ces dossiers doivent faire l'objet d'un premier traitement visant à déterminer leur statut vis-à-vis de la taxe d'aménagement.

Tableau 21 : Évolution du retard de traitement des dossiers selon la DHUP

Exercice (à fin d'année)	2016	2017	2018	2019
% de dossiers non traités avant la première échéance	5,2%	3,4%	2,9%	1,9%
% de dossiers en retard	1,9%	0,8%	0,8%	0,5%

Source : DHUP (courriel en date du 14 janvier 2020).

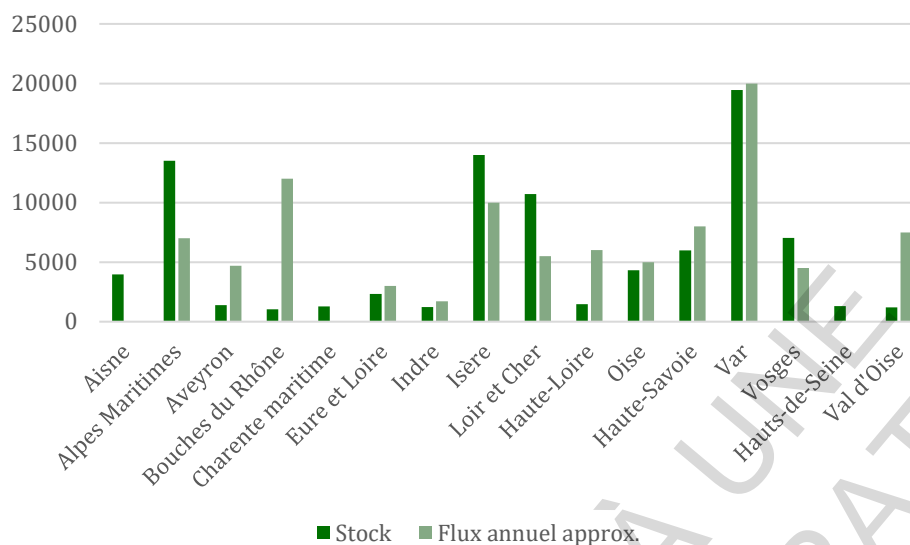
Compte tenu du millésime des données concernant les années 2016 à 2018, il n'a pu être procédé à aucun rapprochement utile. Pour 2019, la DHUP a indiqué, sans préciser la méthodologie retenue par ses soins, un retard de traitement de 10 207 dossiers, dont la comparabilité avec les données recueillies au titre de cette même année par la mission n'est donc pas assurée.

Au bénéfice des précisions méthodologiques précitées, la mission estime que les données déclarées par les DDT(M) représentent, au regard tant de l'analyse des retards menée en janvier 2018 par le CGEDD et la MRA que des différents entretiens conduits durant ses travaux, un ordre de grandeur crédible de l'état du stock.

Le retard de traitement des dossiers de taxe d'aménagement et de redevance pour archéologie préventive (part logement) est donc globalement conséquent. Toutefois, la situation des DDT(M) est contrastée : 16 DDT(M) comptent un retard de traitement supérieur à 1 000 dossiers de plus d'un an, certaines étant dans une situation alarmante, cumulant un stock important associé à un flux annuel sensiblement comparable. Tel est le cas des DDT(M) suivantes (Graphique 11) :

- ◆ la DDT(M) du Var compte un stock de dossiers dits en retard de traitement supérieur à 19 000 dossiers déclarés, à rapporter à un flux de dossiers annuel de l'ordre de 20 000 dossiers ;
- ◆ la DDT(M) de l'Isère compte un stock de dossiers dits en retard de traitement de 14 000 dossiers déclarés, à rapporter à un flux de dossiers annuel de l'ordre de 10 000 dossiers ;
- ◆ la DDT(M) des Alpes-Maritimes compte un stock de dossiers dits en retard de traitement de 13 500 dossiers déclarés, à rapporter à un flux annuel de l'ordre de 7 000 dossiers, ce qui suggère, au cas particulier, un vieillissement du stock. Il convient de noter que la DDT(M) a indiqué, dans son questionnaire, ne pas être en mesure de renseigner cette question. Ce stock est néanmoins connu du fait des déclarations du directeur de la DDT(M) du Var à la mission au cours d'un entretien en date du 20 décembre 2019 ;
- ◆ la DDT(M) du Loir et Cher compte un stock de dossiers dits en retard de traitement de plus de 10 720 dossiers, à rapporter à un flux de dossiers annuel de l'ordre de 5 500 dossiers ;
- ◆ la DDT(M) des Vosges compte un stock de dossiers dits en retard de traitement de plus de 7 030 dossiers, à rapporter à un flux de dossiers annuel de l'ordre de 4 500 dossiers.

Graphique 11 : Directions départementales des territoires et de la mer avec un stock supérieur à 1 000 dossiers en retard



Source : Mission, d'après réponses au questionnaire adressé aux DDT(M)¹⁰.

Au contraire, la situation actuelle d'autres DDT(M) témoigne d'une prise de conscience en 2018 de la nécessité d'assainir les stocks et reflète des efforts notables en matière de gestion active des stocks les plus anciens et des flux. Certaines DDT(M) dont la situation semblait alarmante au 31 décembre 2017 ont ainsi mis en œuvre des plans d'apurement conduisant à une résorption significative des retards de traitement. La DDT de Haute-Garonne, dont le stock de dossiers en retard de traitement de plus d'un an atteignait 4 600 dossiers en décembre 2017, déclare ainsi, en décembre 2019, un stock total de près de 640 dossiers en instance (Encadré 13).

Encadré 13 : Le plan d'apurement du stock de la direction départementale des territoires de Haute-Garonne

L'audit conjoint réalisé en janvier 2018 par le CGEDD et la MRA a révélé des retards de traitement alarmants concernant la direction départementale des territoires de Haute-Garonne (DDT 31) dont le stock de dossiers en retard de traitement, c'est-à-dire supérieur à un an, atteignait 4 600 dossiers, soit plus de 9 % du stock en retard identifié par les auditeurs.

Face à cette situation, la DDT, qui reçoit chaque année entre 11 000 et 14 000 dossiers à traiter, a mis en œuvre en 2018 un plan d'apurement du stock reposant sur une procédure d'instruction accélérée ciblée sur les dossiers présentant un risque de prescription et les dossiers courants anciens se traduisant par les résultats suivants (Tableau 22) :

- ◆ une forte croissance du nombre de dossiers liquidés par les services, en particulier sur l'année 2018 avec la liquidation de 26 366 dossiers, soit un taux de traitement progressant de plus de 50 % par rapport à l'année 2017 ;
- ◆ le total du stock cumulé de dossiers en instance s'élève, pour les années 2016 à 2019 à 639 dossiers (soit 439 dossiers en instance au titre des années 2016 à 2019 et 200 dossiers transmis par les collectivités territoriales non saisis dans ADS 2007 en 2019), à rapporter au stock de dossiers en retard de plus d'un an s'élevant à 4 600 dossiers au 31 décembre 2017 ;
- ◆ un délai moyen d'instruction des dossiers qui serait, selon les déclarations de la DDT 31, inférieur à 3 mois en 2019, année au cours de laquelle le nombre de dossiers liquidés demeure supérieur au flux des dossiers à traiter ;

¹⁰ Les réponses des DDT(M) de l'Aisne, de la Charente Maritime et des Hauts de Seine n'ont pas permis d'identifier le flux annuel approximatif de leurs services instructeurs de la fiscalité.

Annexe IV

- ◆ une augmentation du nombre de réclamations, en cours de stabilisation, et qui révèle moins un amoindrissement de la qualité de traitement des dossiers que l'accroissement du nombre de dossiers traités en 2018.

Tableau 22 : Évolution du nombre de dossiers liquidés par la DDT de Haute-Garonne (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers reçus des collectivités locales dans l'année en vue de leur liquidation	11 521	13 220	14 228	14 023
Nombre de dossiers liquidés dans l'année	7 476	10 080	26 366	14 375
Nombre de dossiers en instance de liquidation saisis dans ADS 2007 par année de saisie	47	112	96	184
Nombre de dossiers reçus des collectivités territoriales et non saisis dans ADS 2007	0	0	0	Entre 100 et 200
Nombre de dossiers contentieux enregistrés dans l'année liés à la liquidation de la taxe				
<i>Réclamations</i>	899	909	1 680	1 050
<i>Recours devant tribunal administratif</i>	8	7	8	4

Source : Direction départementale des territoires de Haute-Garonne, réponse au questionnaire administré par la mission en décembre 2019.

Si elle peut ponctuellement refléter des difficultés liées à des vacances de poste, l'importance du stock est permise principalement par le caractère insuffisamment dématérialisé du processus de liquidation. Elle est, en outre, aggravée par les faiblesses des outils de pilotage dont disposent les DDT(M).

2.1.3.2. L'absence persistante d'infocentre, dont la création est recommandée depuis 2014, nuit au pilotage opérationnel de la liquidation par les DDT(M)

Le pilotage quotidien de la liquidation de la taxe d'aménagement par les services des DDT(M) **se trouve handicapé par les insuffisances du système d'information ADS 2007** en matière d'extraction de données, **en l'absence d'un infocentre consacré au module de taxation.**

En réalité, **le pilotage de l'activité n'est à ce jour assuré que par le développement d'outils de suivi locaux** (tableaux de priorisation des dossiers à vérifier établis hebdomadairement, tableaux de suivi des activités des agents en vue de l'affectation des dossiers de taxation nouvellement reçus par le service, tableau de suivi du risque de prescription des dossiers...) propres à chaque DDT(M).

À titre illustratif, **la mission a constaté**, à l'occasion de l'exploitation des réponses transmises par les DDT(M) au questionnaire « métier » administré par ses soins en décembre 2019 **que certains indicateurs d'activité élémentaires**, tels que, par exemple, le délai moyen de liquidation des dossiers de taxation, **ne pouvaient faire l'objet d'extractions et étaient inconnus des services**, difficulté regrettée plus particulièrement par les DDT du Doubs, de la Dordogne et des Alpes maritimes.

Cette difficulté n'est toutefois pas nouvelle : elle est en réalité connue depuis 2014 et a fait l'objet d'une recommandation récurrente depuis lors, dont les tentatives de mise en œuvre n'ont jamais abouti :

- ◆ dès 2014, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a, dans un audit consacré à la liquidation de la taxe d'aménagement, constaté que le système d'information ADS 2007 ne comportait aucun infocentre permettant de disposer de données d'aide à la décision et permettant d'assurer un suivi de l'activité. Le CGEDD soulignait ainsi que **le pilotage de l'activité n'était assuré que par des outils réalisés localement, ce qui donnait alors lieu à 17 tableaux de suivi différents, non partagés par les DDT(M)**. Cette absence d'information pertinente de même que l'hétérogénéité des pratiques de suivi artisanal développées par les DDT(M) l'avait conduit à **recommander que l'administration en charge de la liquidation de la taxe d'aménagement se dote d'un véritable outil de pilotage ;**
- ◆ si l'offre présentée par la société Klee, attributaire du marché public à bons de commande notifié le 13 août 2015, conclu sans minimum ni maximum et ayant pour objet une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le système d'information ADS 2007 (2015-2018), mentionne expressément l'infocentre projeté pour le module « taxation » **comme un schéma cible à atteindre, il n'a pas été mis en place ;**
- ◆ ce marché a été reconduit en septembre 2018 jusqu'au 24 septembre 2019, sans que l'infocentre n'ait davantage été mis en place et alors que le rapport conjoint CGEDD-MRA remis en janvier 2018 recommandait « *d'accélérer des travaux permettant la mise en place à court terme de l'infocentre au bénéfice des services* ».

Les démarches amorcées par la DHUP en vue du développement d'un infocentre dédié à la fiscalité de l'aménagement se heurtent en effet à des difficultés techniques liées à l'obsolescence des composants de l'application qui **renchérit le coût de l'opération, estimé selon le rapport établi le 13 août 2018 par les services informatiques du secrétariat général du ministère, à près de 700 000 €** (cf. Annexe III). La création de l'infocentre figure à nouveau dans les documents de la consultation du nouveau marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en cours de passation à la date de la mission.

2.1.4. La liquidation de la taxe d'aménagement apparaît comme un processus peu lisible pour les redevables comme les collectivités bénéficiaires

Conformément à la circulaire du 18 juin 2013, **les DDT(M) doivent informer le redevable du montant de taxe mis à sa charge dès la vérification du calcul et au plus tard six mois après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, par lettre simple**. Si la plupart des DDT(M) satisfont à cette obligation et adressent au redevable ce courrier d'information, le processus souffre encore de certaines insuffisances. Les entretiens conduits par la mission au cours de ses travaux établissent que le constat de carence réalisé en 2014 par le CGEDD quant à la mise en œuvre de cette obligation n'est plus d'actualité, notamment en raison de la promotion de bonnes pratiques par la DHUP à la suite de ce rapport, mais **la qualité de l'information diffusée au redevable de la taxe d'aménagement demeure insuffisante**.

Au regard des courriers types adressés au redevable qu'elle a pu consulter, la mission constate que ces courriers comportent un nombre très limité d'informations et se bornent ainsi à mentionner :

- ◆ l'identité du redevable, ses coordonnées ainsi que l'identification du projet ;
- ◆ les montants de taxe d'aménagement respectivement mis à sa charge au titre des parts communale, départementale et, le cas échéant, régionale, sans précision des bases de liquidation ayant permis de déterminer ces montants ;

- ◆ les voies et délais de recours applicables.

L'insuffisance de cette information est d'autant plus regrettable que la taxe d'aménagement demeure un instrument fiscal relativement méconnu des redevables et que l'information est disponible dans ADS 2007. En effet, au moment de l'émission de cette notification, le titre est préparé pour transmission à Chorus, avec les informations utiles, que la DGFIP notifiera ultérieurement dans le titre de perception. Or, lors de la réception du courrier d'information adressé par les DDT(M), certains pétitionnaires se tournent alors vers elles, voire s'adressent aux DDFiP qui, incompétentes pour connaître des demandes ou réclamations portant sur l'assiette de la taxe, réorientent ces dernières vers les DDT(M), conformément aux dispositions du code des relations du public avec l'administration.

L'amélioration de la qualité de l'information portée à la connaissance des redevables, susceptible de limiter les réclamations et contentieux ultérieurs et, partant, d'alléger les tâches des agents assurant leur traitement, a fait l'objet, à plusieurs reprises, de recommandations concordantes des corps d'inspection tant en 2017 qu'en 2018, préconisant les développements informatiques nécessaires dans ADS 2007. En l'absence de mise en œuvre, la mission a interrogé différents services instructeurs de la fiscalité au cours de ses travaux, lesquels ont confirmé qu'en l'état, **ADS 2007 n'a pas connu d'évolution permettant d'enrichir l'information portée à la connaissance des redevables.**

À titre de comparaison, le titre de perception adressé par les DDFiP aux redevables au stade du recouvrement comportent, outre l'identité et les coordonnées du redevable, les informations suivantes, transmises via ADS 2007 :

- ◆ les fondements juridiques de la taxe concernée ;
- ◆ le numéro d'identification de l'autorisation d'urbanisme ;
- ◆ un descriptif du projet reprenant notamment sa localisation, la surface taxable totale et le nombre de places de stationnement ;
- ◆ les montants bruts de taxe mis à la charge du redevable au titre des parts communale, départementale et, le cas échéant, régionale ainsi que les taux communal, départemental et, le cas échéant, régional ayant servi au calcul ;
- ◆ les valeurs forfaitaires applicables en fonction de la date de l'autorisation d'urbanisme concernée ;
- ◆ les abattements ou exonérations dont bénéficie le redevable ;
- ◆ les montants de taxe mis à la charge du redevable au titre des parts communale, départementale et, le cas échéant, régionale, après abattements et exonérations ;
- ◆ les voies et délais de recours applicables.

À défaut de disposer d'un outil informatique national qui leur permettent d'enrichir le courrier d'information adressé au redevable, **certaines DDT(M) ont toutefois mis en place des plans de communication en direction des redevables, notamment des particuliers,** afin de les sensibiliser aux taxes susceptibles de résulter de l'octroi d'une autorisation d'urbanisme. Compte tenu de la fréquente sollicitation de ces services, par téléphone ou courriel, pour procéder à des estimations de taxes, la DDT(M) des Ardennes a développé une politique volontariste : elle diffuse des notices explicatives proposant des exemples de calcul adaptés à la situation des particuliers, actualisées chaque année, en demandant aux communes ou centres instructeurs délivrant les autorisations d'urbanisme d'adjointre à l'arrêté portant autorisation d'urbanisme la mention suivante : « le projet est soumis à la taxe d'aménagement et à la redevance archéologie préventive » en joignant à cet arrêté la notice d'information précitée.

Enfin, l'article L. 331-34 du code de l'urbanisme fait **obligation aux DDT d'informer les collectivités territoriales des montants liquidés pour leur compte**. Cette obligation connaît une application contrastée :

- ◆ **toutes les DDT(M) ne satisfont pas à cette obligation**. À titre illustratif, la DDT(M) de Vendée ne fournit un fichier comportant les montants liquidés que sur demande de la collectivité territoriale concernée, considérant que le travail de vérification requis est hors de proportion avec les moyens dont elle dispose, dès lors que, d'une part, le système d'information ADS 2007 ne permet pas d'obtenir cette information de manière automatique, et, d'autre part, le décalage entre la liquidation des montants concernés et leur reversement effectif à la collectivité conduirait à lui fournir une information dont l'utilité ne serait pas avérée¹¹ ;
- ◆ **lorsqu'elles s'y soumettent, l'information portée à la connaissance des collectivités territoriales concernées se limite souvent au montant total liquidé de l'année**.

Les associations représentant les collectivités territoriales rencontrées par la mission dans le cadre de ses travaux (Association des maires de France (AMF), France urbaine et Association des communautés de France (AdCF)) regrettent la faiblesse de l'information portée à la connaissance des collectivités territoriales concernant la phase de liquidation de la taxe d'aménagement qui, selon elles, nuit à la prévisibilité de leurs ressources budgétaires.

2.2. Le recouvrement de la taxe d'aménagement assure un reversement sécurisé aux collectivités territoriales mais reste alourdi par la persistance de tâches à faible valeur ajoutée

2.2.1. Assuré par 13 pôles spécialisés, le recouvrement de la taxe d'aménagement suit un circuit particulier qui mobilise, en 2019, 136,6 ETP, affectés selon le niveau d'activité des pôles

La taxe d'aménagement est, conformément à l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme, **recouvrée par les services de la DGFIP comme une créance étrangère à l'impôt et au domaine, avant d'être reversée aux collectivités territoriales bénéficiaires au réel sur une base hebdomadaire**, sous déduction d'un prélèvement de 3 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement exposés par l'État.

Son recouvrement est assuré, depuis 2018 et à la suite de l'expérimentation conduite à compter du 1^{er} janvier 2017 par la direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Saône et Loire, **par des pôles interrégionaux spécialisés** dans la prise en charge et le recouvrement des titres émis au titre de la fiscalité de l'aménagement, **dont la création a pour objectif d'améliorer l'efficacité du processus de collecte** de la taxe **qui souffrait de :**

- ◆ **l'éclatement des responsabilités entre les comptables de la prise en charge**, assignataires de la dépense et comptabilisant dans Chorus les recettes non fiscales, **et les comptables chargés du recouvrement**, déterminés en application de l'article 116 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) par le lieu de domiciliation du débiteur, **qui aboutissait à une dilution des responsabilités ;**
- ◆ **un suivi insuffisant du recouvrement de ce produit** en raison de la faiblesse des moyens effectivement consacrés à cette mission, soit, selon les déclarations du service de la fonction financière et comptable de l'État, parfois 0,5 ETP par service.

¹¹ Rapport CGEDD n° 010776-01, *Inspection de régularité à la direction départementale des territoires et de la mer de Vendée*, décembre 2016, transmis à la mission par la DDT de Vendée à l'appui de ses réponses au questionnaire administré en décembre 2019.

Annexe IV

Ces pôles, au nombre de 13 depuis la création, à compter du 1^{er} septembre 2019, du pôle de Seine et Marne, assurent donc le recouvrement non seulement de la taxe d'aménagement mais également de la part logement de la redevance pour archéologie préventive et du versement pour sous-densité, traités comme des recettes non fiscales. Le processus de recouvrement présente les caractéristiques suivantes :

- ◆ à la dualité comptable reposant sur l'intervention successive des comptables respectivement chargés de la prise en charge et du recouvrement s'est substituée la **compétence de principe du comptable assignataire**, chargé, **depuis septembre 2018**, non seulement de la prise en charge de ces recettes mais aussi de leur recouvrement¹² ;
- ◆ **la taxe d'aménagement s'analysant comme une recette sur titre, celui-ci est automatiquement intégré dans Chorus** sous statut comptabilisé, **puis dans l'application REP, sans vérification préalable du comptable** (les flux de données auxquels donne lieu ce processus ainsi que l'interface entre ADS 2007 et Chorus font l'objet d'une analyse spécifique en annexe III).

L'implantation des pôles spécialisés dans le recouvrement de la fiscalité de l'aménagement ne recoupe pas, eu égard à la stratégie de concentration du traitement des titres concernés sur un nombre limité et identifié de DDFiP, celle des DDT(M), plus dispersée. **Les effectifs de ces pôles apparaissent relativement stables**, quoique leur création récente invite à relativiser la portée de ce constat :

- ◆ **si le nombre d'équivalents temps plein (ETP) décroît, passant de 141,3 en 2018 à 136,6 ETP en 2019, le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) augmente** sur la même période, passant de 128,9 à 136,6 ETPT (Tableau 23) :
- ◆ **les moyens humains dont bénéficie un pôle s'élèvent en moyenne à 11,8 et 11,4 ETP en 2018 et 2019 et à 10,7 et 11,4 ETPT**, étant précisé que le pôle de Seine et Marne, créé le 1^{er} septembre 2019, a affecté à cette mission 14 agents selon les informations recueillies sur place par la mission ;
- ◆ **au-delà de ces effectifs moyens, des disparités existent entre les pôles** : en 2019, les pôles les mieux dotés bénéficient de 20 ETP ou ETPT (Ain, Morbihan), les pôles les moins dotés justifiant de 7 ETP (Saône et Loire, La Réunion) ou 2 ETPT (Guadeloupe) ;
- ◆ **l'affectation des moyens humains apparaît globalement en lien avec le nombre de titres pris en charge par les différents pôles**, avec toutefois des écarts significatifs entre pôles concernant le nombre de titre moyen par agent :
 - les pôles affichant l'activité la plus importante (pôles des DDFiP de l'Ain et du Morbihan prenant en charge respectivement 81 375 et 110 027 titres sur la période considérée) bénéficient de la dotation en ETP la plus élevée, soit 20 ETP ;
 - les pôles dont l'activité est comprise entre 7 000 et 7 500 titres pris en charge bénéficient de la dotation la plus faible, soit 7 et 8 ETP, à l'exception du pôle de Saône et Loire qui, pour un nombre d'ETP comparable, assure la prise en charge de près de 23 500 titres.

¹² Cette réorganisation demeure toutefois sans incidence sur le recouvrement des titres antérieurs au 1^{er} septembre 2018.

Annexe IV

Tableau 23 : Effectifs des pôles « fiscalité de l'aménagement » de la DGFIP (2018-2019)

Pôles	Date de création	Nombre d'ETP		Nombre d'ETPT		Nombre de titres pris en charge (décembre 2018-novembre 2019)	Nombre de titres pris en charge par agent ¹³
		2018	2019	2018	2019		
Saône et Loire	01/01/2017	7,0	7,0	5,2	7,3	23 467	3 215
Ain	01/09/2018	21,0	20,0	20,2	19,2	81 375	4 238
Calvados	01/09/2018	11,0	12,8	11,0	12,8	69 810	5454
Charente Maritime	01/09/2018	9,9	9,9	5,6	7,9	48 335	6118
Dordogne	01/09/2018	8,0	12,0	7,4	9,32	51 067	5479
Maine et Loire	01/09/2018	13,0	13,0	10,8	10,3	54 186	5261
Morbihan	01/09/2018	18,9	18,9	20,0	20,0	110 027	5501
Haut-Rhin	01/09/2018	9,5	13,0	9,2	12,6	39 254	3115
Tarn	01/09/2018	16,0	15,0	15,1	14,6	N.D.	N.D.
Vaucluse	01/09/2018	13,0	13,0	16,4	14,1	72 685	5155
La Réunion	N.C.	7,0	7,0	6,5	6,5	7 565	1164
Guadeloupe	01/09/2018	7,0	8,0	1,5	2,0	7 045	3522
Seine et Marne	01/09/2019	S.O.	N.C.	S.O.	N.C.	N.D.	N.D.
Total		141,3	136,6	128,9	136,6	564 816	-
Moyenne		11,8	11,4	10,7	11,4	51 347	-

Source : Mission, d'après réponses des DDFIP au questionnaire administré en décembre 2019¹⁴.

2.2.2. Le taux de recouvrement apparaît satisfaisant

Les recettes non fiscales, au nombre desquelles figure la taxe d'aménagement, représentent 14 Mds€ par an. Leur taux de recouvrement est variable et ordinairement moins performant qu'en matière de fiscalité. À titre illustratif, alors que le taux brut de recouvrement des impôts des particuliers et des professionnels était respectivement de 99 % et 99,36 %, celui des amendes, qui constituent une recette non fiscale, était de 71,65 % (Tableau 24 et Tableau 25). Tel n'est pas le cas pour la taxe d'aménagement dont le taux de recouvrement est supérieur au taux de recouvrement constaté en matière de recettes non fiscales, sans toutefois atteindre un niveau équivalent au recouvrement fiscal.

¹³ Le nombre d'agents pris en compte correspond aux ETPT 2019.

¹⁴ Les nombres de dossiers totaux et moyens ont été calculés sur la base des déclarations des 12 pôles ayant indiqué les données de base les concernant.

Annexe IV

Tableau 24 : Variation du taux de recouvrement des recettes non fiscales – L'exemple des amendes (en %)

Taux brut de recouvrement	2016	2017	2018
Amendes	75,34	76,03	71,65
Recettes non fiscales totales	95,89	95,44	92,71

Source : Mission, d'après DGFIP, Rapport d'activité, cahier statistique (2018).

Tableau 25 : Variation du taux de recouvrement en matière de fiscalité des particuliers et des professionnels (en %)

Taux brut de recouvrement	2016	2017	2018
Impôts des particuliers	99,04	99,03	99,00
Impôts des professionnels	99,30	99,40	99,36

Source : Mission, d'après DGFIP, Rapport d'activité, cahier statistique (2018).

Le nombre de titres et les montants pris en charge par les services de la DGFIP au stade du recouvrement de la taxe d'aménagement progressent de 2016 à 2018, passant (Tableau 26) :

- ◆ pour les titres, de 533 382 titres pris en charge à 592 292 ;
- ◆ pour les montants pris en charge, de 1,736 M€ à 2,130 Mds€.

Le taux de recouvrement brut apparaît légèrement dégradé sur cette même période, passant de 97,5 % à 93,5 % (Tableau 27). Il ne s'agit toutefois que d'un effet optique lié au point de référence, soit le rattachement à l'année de prise en charge du titre. Le taux de recouvrement brut effectif, qui isole l'effet des annulations ou réduction de titres, est sensiblement identique et connaît la même évolution.

Tableau 26 : Évolution du recouvrement de la taxe d'aménagement (2016-2019)

	2016	2017	2018	2019
Nombre de titres pris en charge	533 382	567 325	592 292	493 132
Montants pris en charge totaux (en euros)	1 736 600 947	1 930 669 053	2 130 662 315	1 844 646 830
Recettes totales (en euros)	1 692 605 343	1 856 834 657	1 993 163 361	1 246 297 201
Recettes effectives (en euros)	1 449 426 374	1 624 239 129	1 752 527 330	1 148 915 107
Recettes d'ordre (en euros)	243 178 969	232 595 528	240 636 031	97 382 093
Annulations/réductions(en euros)	240 236 280	230 597 232	239 961 228	97 296 488
Restes à recouvrer totaux (en euros)	43 995 603	73 834 395	137 498 954	598 349 628
Nombre de titres restant à recouvrer	10 919	15 563	27 751	141 440

Source : Extractions Perceval, DGFIP (données 2019 arrêtées au 31 octobre 2019).

Tableau 27 : Évolution du taux de recouvrement de la taxe d'aménagement (2016-2019)

Taux de recouvrement	2016	2017	2018	2019
Taux brut (en %)	97,5	96,2	93,5	67,6
Taux effectif brut (hors admission en non-valeur et remise gracieuse) (en %)	96,9	95,5	92,7	65,7

Annexe IV

Taux de recouvrement	2016	2017	2018	2019
Taux effectif net (hors admission en non-valeur et remise gracieuse) (en %)	97,5	96,8	94,7	67,4

Source : Mission, d'après extractions Perceval, DGFIP (données 2019 arrêtées au 31 octobre 2019)¹⁵.

Les montants recouvrés sont reversés aux collectivités territoriales au réel et sur une base hebdomadaire. L'environnement Chorus/REP permet en effet d'assurer une ventilation des recettes destinées aux collectivités territoriales concernées en fonction des taux de taxation qu'elles ont respectivement votés : il assure un traitement de masse des créances et non un traitement titre par titre. En 2019, 1,130 Md€ a été reversé au bloc communal, près de 540 M€ aux départements et 51 M€ à la région Île-de-France (Tableau 28).

Tableau 28 : Reversement de la taxe d'aménagement recouvrée ventilée par catégorie de collectivités territoriales (2019)

	Bloc communal	Départements et collectivités territoriales uniques	Région Île-de-France	Total
Montant reversé net (en euros)	1 129 987 821	539 768 378	51 225 557	1 720 891 757

Source : Bureau CE2A, service de la fonction financière et comptable de l'État (DGFIP).

Le suivi des versements est réalisé par les services de la DGFIP via la restitution ZRNNF10. **Les pôles diffusent aux trésoreries, soit aux comptables locaux des collectivités, une information destinée aux collectivités territoriales bénéficiaires quant aux sommes recouvrées.** Elle est réalisée sur la base d'une fréquence déterminée par chaque pôle : alors que le pôle du Maine et Loire délivre une information hebdomadaire, les autres pôles entendus par la mission diffusent cette information sur une base mensuelle. Dans tous les cas, l'information transmise comporte notamment les montants recouvrés ainsi que les numéros de l'autorisation d'urbanisme s'y rapportant.

Toutefois, compte tenu des déclarations des associations représentant les collectivités territoriales rencontrées par la mission, il apparaît que **l'information préparée par les pôles spécialisés de la DGFIP n'atteint que partiellement ses destinataires. La mission estime que cette situation peut être améliorée par la diffusion, par l'administration centrale de la DGFIP, d'une consigne rappelant aux comptables locaux l'intérêt de la transmission de cette information à destination des collectivités territoriales.**

¹⁵ Taux calculés sur la base des agrégats mentionnés dans le guide utilisateur RPI-Perceval (2019).

2.2.3. Les annulations ou réductions de titres, qui représentent 240 M€ en 2018, ainsi que la gestion des plis non distribuables sont inhérentes à l'assiette de la taxe d'aménagement, constituées des autorisations d'urbanisme, mais alourdissent le processus de collecte

2.2.3.1. La gestion des annulations et réductions de titres, qui représentent 8 % des titres, demeure chronophage en dépit d'un traitement partiellement automatisé

Les annulations et réductions de titres, qui représentent pour la taxe d'aménagement entre 230 et 240 M€ chaque année, sont, indépendamment des erreurs susceptibles d'entacher le processus de liquidation ou recouvrement, ordinairement liées au fait que cette taxe est assise sur les autorisations d'urbanisme et aux évolutions qui leur sont inhérentes. Il s'agit notamment des cas de transfert, total ou partiel, de l'autorisation d'urbanisme qui induit un changement de redevable et/ou des montants taxables, d'abandon de projet, de caducité de l'autorisation d'urbanisme, de modification du projet, par exemple sous l'effet d'une modification de la surface de construction (Encadré 14).

Encadré 14 : Principaux motifs d'annulation ou de réduction de titres

Article L. 331-26 du code de l'urbanisme :

« En cas de transfert total de l'autorisation de construire ou d'aménager, le redevable de la taxe d'aménagement est le nouveau titulaire du droit à construire ou d'aménager. Un titre d'annulation est émis au profit du redevable initial. De nouveaux titres de perception sont émis à l'encontre du ou des nouveaux titulaires du droit à construire.

En cas de transfert partiel, un titre d'annulation des sommes correspondant à la surface, à l'aménagement ou à l'installation transférés est émis au profit du titulaire initial du droit à construire ou à aménager. Un ou des titres de perception sont émis à l'encontre du ou des titulaires du ou des transferts partiels.

En cas de transfert total ou partiel, le ou les titres de perception sont émis dans les trente-six mois suivant l'émission du titre d'annulation.

(...) ».

Article L. 331-30 du code de l'urbanisme :

« Le redevable de la taxe peut en obtenir la décharge, la réduction ou la restitution totale ou partielle :

1° S'il justifie qu'il n'a pas donné suite à l'autorisation de construire ou d'aménager ;

2° Si, en cas de modification de l'autorisation de construire ou d'aménager, il est redevable d'un montant inférieur au montant initial ;

3° Si les constructions sont démolies en vertu d'une décision du juge civil ;

4° Dans le cas de catastrophe naturelle, lorsque les locaux ont été détruits ou ont subi des dégâts tels qu'après expertise ou décision administrative ils sont voués à la démolition. La remise s'applique, sur demande du contribuable, sur le montant total de la taxe dont le dernier versement n'est pas arrivé à échéance à la date du sinistre. Le contribuable doit justifier que les indemnités versées en réparation des dommages occasionnés à l'immeuble ne comprennent pas le montant des taxes d'urbanisme dues lors de la construction. Si une telle remise est accordée, le 8° de l'article L. 331-7 ne s'applique pas à la reconstruction du bâtiment ;

5° Si le contribuable démontre qu'il remplit les conditions pour pouvoir bénéficier d'une exclusion, d'une exonération ou d'un abattement auquel il ne pouvait prétendre au moment du dépôt de la demande ;

6° Si une erreur a été commise dans l'assiette ou le calcul de la taxe. »

Source : Code de l'urbanisme.

Jusqu'en 2018, **les annulations de titres ont pu susciter de l'incompréhension de la part de certaines collectivités territoriales au regard des montants d'indûs qui pouvaient**, dans ce cas, **être mis à leur charge**. En effet, si, pour une même collectivité territoriale bénéficiaire, est comptabilisée une annulation de recouvrement d'un montant supérieur aux recettes encaissées au cours de la semaine, le pôle procède à la constatation d'un indû, qui fait l'objet d'une compensation la semaine suivante en fonction des recettes encaissées au profit du bénéficiaire. Dans le cas où l'indû n'a pu faire l'objet d'une compensation à l'issue d'un délai d'un an, un titre est automatiquement émis à l'encontre de la collectivité territoriale concernée.

Toutefois, le programme de récupération automatique des indûs ne fonctionnait initialement pas pour les annulations liées à un recouvrement rattaché à un exercice antérieur. **Sur la base du correctif apporté en juillet 2018, tous les indûs font désormais l'objet d'une compensation** ou de l'émission d'un titre de perception, **ce qui permet de lisser les conséquences sur les collectivités territoriales concernées**.

Annulations et réductions occasionnent toutefois toujours des traitements à faible valeur ajoutée pour les services de la DGFIP qui se traduisaient jusqu'à récemment essentiellement par une saisie manuelle des agents dans l'application REP à la suite de la prise en charge comptable des titres d'annulation dans Chorus. Selon les informations transmises en date du 24 janvier 2020 par le service financier et comptable de l'État, les seules annulations de titres de perception représentaient en 2019 environ 8 % des titres pris en charge au titre de cette même année.

Depuis juillet 2019, la DGFIP s'est engagée dans un processus d'intégration automatique dans REP de certains titres d'annulation, dans l'objectif de limiter des traitements manuels chronophages et potentiellement sources d'erreur. **Ce dispositif**, qui s'applique à l'ensemble des recettes non fiscales, y compris la taxe d'aménagement, **est à ce stade limité aux cas de gestion les plus simples**, soit lorsque le montant du titre d'annulation est strictement égal au montant de prise en charge du titre de perception et si aucune opération d'encaissement réel ou d'ordre n'a été constatée en année courante ou en années antérieures. Selon le bureau CE2A du service financier et comptable de l'État, cette évolution induirait un allègement significatif des tâches pour les services, permettant l'intégration automatique de près de 67 %¹⁶ des titres d'annulation émis en 2018.

Sur la base de l'estimation réalisée grâce au pôle de la DDFIP du Vaucluse, **les effectifs mobilisés par la gestion des annulations s'élèveraient à 13 ETP pour l'ensemble des pôles spécialisés** (Encadré 15).

Encadré 15 : Le traitement des annulations de titres

Le traitement des annulations de titres est effectué selon deux processus :

- ◆ une comptabilisation automatisée lorsque le montant du titre d'annulation correspond au montant du titre positif initial ;
- ◆ une comptabilisation manuelle lorsque le titre initial a fait l'objet d'un paiement total ou partiel ou que le titre d'annulation est inférieur au montant du titre partiellement annulé.

Une chaîne d'annulation correspond à une liasse d'annulation à prendre en charge, dont le volume est variable et aléatoire. Selon le pôle de la DDFIP du Vaucluse, et au regard des dernières chaînes d'annulation de décembre 2019, 53 % d'annulations relèveraient d'une comptabilisation automatisée.

Dans le cas d'une comptabilisation automatisée, l'agent s'assure que la comptabilité des annulations retracée dans l'état « REP 130 / mouvements 3+ » du lendemain correspond strictement à l'état REP 94. L'état REP 94 (liste des titres annulés) n'a pas de totalisation. Il lui faut donc soit additionner les annulations et comparer le montant obtenu à celui de l'état comptable REP 130 ou effectuer un pointage. Selon le pôle spécialisé de la DDFIP du Vaucluse, cette tâche requiert environ une heure *a minima* de travail par chaîne d'annulations pour réaliser ce contrôle.

¹⁶ Note CE2A n° 2019-07-2845 en date du 10 juillet 2019. Ce chiffre concerne l'ensemble des titres d'annulation en matière de recettes non fiscales et non la seule taxe d'aménagement.

Annexe IV

Dans le cas d'une comptabilisation annuelle, l'agent doit saisir l'annulation dans REP, analyser les anomalies et les traiter (soit constater un excédent de versement, déterminer si celui-ci doit être remboursé ou imputé sur un autre titre dû par le redevable, et effectuer les corrections comptables nécessaires lorsque les paiements ont mal été imputés, puis procéder au remboursement) et réaliser le contrôle comptable entre l'état REP 130 et l'état REP 92. Selon le pôle spécialisé de la DDFiP du Vaucluse, le temps de traitement est estimé en moyenne à 4 heures de travail par chaîne d'annulation.

Le pointage des états récapitulatifs de créances est à ajouter au temps consacré aux annulations.

Selon la DDFiP du Vaucluse, deux prises en charge sont ordinairement réalisées mensuellement, au titre des deux catégories de comptabilisation, soit 24 par an. Le temps passé total annuel s'élève, pour le pôle, à 1 ETP, estimation effectuée sur la base de 21 prises en charges annuelles afin de tenir compte de la variabilité du volume des chaînes d'annulation, soit :

- ◆ contrôle des états récapitulatifs des créances : 12 heures ;
- ◆ traitement des annulations manuelles : 84 heures ;
- ◆ contrôle des annulations automatisées : 21 heures ;
- ◆ remboursement des excédents de versement : 0,80 ETP/an ;
- ◆ travaux divers : 0,10 ETP/an.

Cette évaluation correspond à une estimation optimiste qui est susceptible de neutraliser le temps passé nécessaire à la gestion de cas complexe, notamment pour les remboursements. Sur cette base, les effectifs mobilisés par la gestion des annulations sur l'ensemble des pôles peuvent être estimés à 13 ETP.

Source : Mission, d'après pôle spécialisé de la DDFiP du Vaucluse.

2.2.3.2. Le retraitement des plis non distribuables, qui concerne près de 20 % des titres et mobilise 21 ETP, constitue un irritant persistant

À côté des annulations et réductions de titres, le traitement des plis non distribuables constitue une seconde source de perte d'efficacité du processus, à laquelle sont couramment confrontés les agents car inhérente à l'économie générale de la taxe d'aménagement : compte tenu des délais propres au processus de collecte de la taxe, les coordonnées indiquées par le redevable dans la DENCI peuvent être modifiées au stade du recouvrement, notamment dans le cas des particuliers.

La mission a recherché à évaluer la charge résultant du traitement des plis non distribuables pour les DDFiP sur la base d'un questionnaire administré à l'ensemble des pôles spécialisés dans le recouvrement de la taxe d'aménagement. Le questionnaire portait sur la seule taxe d'aménagement. Si l'ensemble des pôles a contribué, les réponses de trois d'entre eux n'ont pu être exploitées :

- ◆ le pôle de Seine et Marne, créé le 1^{er} septembre 2019, ne dispose pas d'un recul suffisant sur son activité pour permettre de la comparer utilement aux autres pôles ;
- ◆ les pôles du Maine et Loire et de la Dordogne ont répondu sur la base des données agrégées de taxe d'aménagement et de redevance pour archéologie préventive, leurs réponses n'étant pas comparables à celles des autres pôles. Ils ont respectivement indiqué que les titres non distribuables cumulés au titre de ces deux taxes représentaient 18 % et 20 % du total des titres émis.

Sur la base des réponses des dix autres pôles, **les titres non distribuables représentaient, en 2018, 82 561 titres sur un total de 435 018, soit 19 % des titres** (Tableau 29). **Le traitement des titres non distribuables mobilisait en 2018, pour l'ensemble des taxes d'aménagement recouvrées par les douze pôles, 21,37 ETP** selon les réponses des DDFiP au questionnaire que leur a adressé la mission.

Annexe IV

Pour éviter le traitement manuel des opérations nécessaires au réadressage, notamment la recherche de la domiciliation nouvelle du redevable, **la DGFIP s'apprête à déployer, au premier semestre 2020, une interface entre REP, application de recouvrement et PERS, référentiel des débiteurs, qui doit permettre d'automatiser la recherche et la mise à jour des adresses**, ainsi qu'un assistant digital destiné à faciliter le renvoi des plis non distribués.

Toutefois, **ce dispositif comporte des limites dès lors que si les DDFiP disposent des outils permettant d'actualiser l'adressage, la mise à jour de la base ADS 2007**, indispensable par exemple pour l'envoi de la seconde échéance du paiement de la taxe d'aménagement ou du titre d'annulation, **dépend des DDT(M), manuellement**, les systèmes d'information en cause, ADS 2007, Chorus et REP, ne permettant pas l'échange d'adresses actualisées par flux de données.

Tableau 29 : Gestion des plis non distribuables (2018)

	ETP concernés	Temps passé moyen par agent par titre (en minutes)	Nombre de titres concernés	Nombre de titres total
Calvados	1,80	5	12 147	69 810
Charente-Maritime	2,80	4	3 324	48 335
Pays de Loire	0,70	N.D.	N.D.	N.D.
Morbihan	7,20	4	12 655	20 087
La Réunion	0,15	N.D.	1 132	7 565
Vaucluse	0,70	N.D.	11 000	72 000
Saône et Loire	0,10	N.D.	3 520	23 467
Dordogne	5,82	5	N.D.	N.D.
Guadeloupe	0,50	5	2 113	7 045
Tarn	0,80	5	16 125	66 080
Ain	0,40	4	13 047	81 375
Haut-Rhin	0,40	N.D.	7 498	39 254
Total	21,37	32	82 561	435 018
Moyenne	1,78	4,5	8 256	43 501

Source : Mission, d'après réponses des DDFiP au questionnaire administré en décembre 2019.

2.2.4. Le recouvrement en deux temps pour les montants exigibles supérieurs à 1 500 € est perçu comme un facteur d'alourdissement des tâches de gestion

En application de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme, le recouvrement de la taxe d'aménagement fait l'objet de l'émission :

- ◆ d'un titre de perception unique lorsque le montant total de la somme à acquitter par le redevable n'excède pas 1 500 € ;
- ◆ de deux titres de perception correspondant à deux fractions égales à la moitié de la somme totale à acquitter lorsque celle-ci excède 1 500 €.

Les titres sont respectivement émis en principe douze et vingt-quatre mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, la date de la décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée.

Annexe IV

Les moyens nécessaires au traitement de la seconde échéance sont équivalents à ceux requis pour le traitement de la première : les DDFiP y affectent le même nombre d'ETP, soit un effectif total de 74,62 ETP, les agents traitant les titres de perception qu'il s'agisse de la première ou de la seconde échéance, ou de l'échéance unique (Tableau 30). En d'autres termes, il n'y a pas de charge spécifique associée au traitement de la seconde échéance, laquelle comporte les mêmes tâches et contraintes que la première. **Sur une année, environ 70 % des titres traités en matière de taxe d'aménagement** par les pôles spécialisés de la DGFIP comporteraient deux échéances. L'absence de seconde échéance conduirait à se dispenser de l'émission de près de 170 090 titres.

Tableau 30 : Gestion des échéances d'émission de titres à 12 et 24 mois (2018)

	Première et seconde échéance		Nombre de titres concernés	Nombre de titres total
	Nombre d'ETP	Temps passé moyen (en minutes)		
Calvados	12,8	11,5	51 325	69 810
Charente-Maritime	2,8	N.D.	18 374	48 335
Pays de Loire	10,3	N.D.	29 532	54 186
Morbihan	N.D.	N.D.	47 920	11 027
La Réunion	1,6	N.D.	6 712	7 565
Vaucluse	6,1	N.D.	36 430	72 685
Saône et Loire	2,4	N.D.	14 493	23 467
Dordogne	5,82	N.D.	39 976	51 067
Guadeloupe	2,0	N.D.	4 100	7 045
Ain	19,2	N.D.	62 027	81 375
Haut-Rhin	11,6	N.D.	29 289	39 254
Tarn	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Seine et Marne	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Total	74,62	-	340 178	465 816

Source : Mission, d'après réponses des DDFiP au questionnaire administré en décembre 2019 (le pôle de Seine et Marne, qui n'est en activité que depuis 3 mois, n'a pas été pris en compte). Le nombre de titres concernés présente une marge d'erreur, compte tenu des réponses apportées par les DDFiP, que la mission n'est pas en mesure d'évaluer.

Quoique le temps passé moyen au traitement d'une échéance ne soit pas quantifié par les DDFiP, la mission a constaté au cours des entretiens réalisés avec leurs services que **la gestion de la double échéance était globalement perçue comme un alourdissement de leur charge de travail et une pratique peu lisible pour les redevables en cas d'émission rapprochée des titres**, c'est-à-dire du fait d'un retard de traitement au stade de la liquidation. Ce constat avait notamment conduit les rapports IGF-CGEDD de 2017 et CGEDD-MRA de 2018 à recommander une modification de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme pour privilégier un paiement en une échéance unique.

3. Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement doit constituer une opportunité de simplification de la chaîne de taxation au bénéfice des redevables et collectivités territoriales et non un simple transfert de mission technique entre administrations

3.1. Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement doit constituer une opportunité de simplification du processus de collecte au bénéfice du redevable

3.1.1. Le transfert doit permettre une meilleure connaissance de ses obligations fiscales par le redevable et un traitement normalement diligent de son dossier avec un interlocuteur mieux identifié

Le processus de liquidation de la taxe d'aménagement manque de lisibilité pour le redevable dont l'information n'est, en l'état, ni obligatoire, ni systématique. Certains contribuables reçoivent donc directement des avis de recouvrement, plus d'un an après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme au titre de laquelle ils doivent s'acquitter de cette taxe.

En outre, **lorsqu'un courrier l'informant du montant de taxe liquidé lui est adressé, l'information portée à sa connaissance reste insuffisante** et induit des échanges ultérieurs avec l'administration. Les entretiens conduits par la mission au cours de ses travaux révèlent ainsi que les agents instructeurs assurent des accueils téléphoniques, selon des fréquences variables selon les DDT(M), au cours desquelles ils doivent répondre aux interrogations des redevables prenant connaissance du montant de taxe d'aménagement mis à leur charge concernant notamment les modalités de son calcul.

À ce déficit d'information s'ajoute une forme d'**archaïsme du processus actuel, facteur de complexité pour le redevable** à trois titres au moins :

- ◆ **l'interaction entre le redevable et l'administration**, qui repose sur un circuit papier, est **éloignée des nouveaux modes de services proposés aux usagers sous l'effet de la stratégie numérique de l'État** ;
- ◆ **le processus de liquidation connaît**, dans certains territoires, **des retards importants**, difficilement justifiables vis-à-vis du redevable et susceptibles de retentir sur l'acceptabilité de la taxe ;
- ◆ la gestion partagée de la taxe par les DDT(M) au stade de la liquidation et les DDFiP au stade du recouvrement aboutit à une **démultiplication des interlocuteurs auxquels doit s'adresser le redevable**. Bien que l'administration incompétente pour répondre à sa réclamation soit tenue de la communiquer au service pertinent, cette dualité d'interlocuteur est source de complexité pour le redevable et nuit à la lisibilité du processus dans son ensemble.

Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP ne peut constituer un simple transfert de mission entre administration mais doit aboutir à un processus de collecte plus simple et plus moderne du point de vue du redevable.

3.1.2. Le transfert ne saurait aboutir à une déresponsabilisation des collectivités territoriales du processus de collecte

Si la taxe d'aménagement est liquidée et recouvrée par les services de l'État, elle bénéficie aux collectivités territoriales (communes ou EPCI, départements et région Île-de-France). **Si la qualité de l'information restituée aux collectivités territoriales est souvent critiquée** par celles-ci comme insuffisante, la mission observe que **la DGFIP leur apporte toutefois une information mensuelle** sur le recouvrement de cette taxe.

La sensibilité des collectivités territoriales concernant ce produit local est principalement liée à deux défaillances successives du processus de collecte :

- ◆ d'une part, **les retards de liquidation conséquents qui ont eu lieu lors de la mise en œuvre de la taxe d'aménagement le 1^{er} mars 2012 ont affecté le processus de collecte jusqu'en 2015** au moins, période au cours de laquelle les collectivités territoriales ne disposaient que d'une faible visibilité sur cette ressource budgétaire ;
- ◆ d'autre part, **les modalités initiales de reversement des indûs prévues par la DGFIP se sont traduites par des charges de reversement élevées et non prévisibles pour les collectivités territoriales** concernées. Cette difficulté est toutefois résolue depuis juillet 2018.

Dans ce contexte, **le scénario de transfert ne peut raisonnablement dégrader la qualité de l'information apportée aux collectivités territoriales**. Pour autant, **la mission relève que la taxe d'aménagement repose sur des paramètres fixés par les assemblées délibérantes locales** (taux, zonages, exonérations et abattements) **dont les services de l'État ne peuvent avoir connaissance que par l'intermédiaire des collectivités territoriales elles-mêmes**.

Pour garantir l'efficacité du processus de collecte, le scénario de transfert à retenir doit reposer sur la collaboration des collectivités territoriales avec les services de l'État, par exemple par la transmission d'information.

3.2. Le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement doit constituer une opportunité de modernisation et d'optimisation de la chaîne de taxation

3.2.1. Pour produire des gains d'efficacité, le transfert doit reposer sur une solution technique tirant parti de la dématérialisation et concerner l'ensemble des taxes dont la liquidation est à ce jour assurée par les DDT(M)

La liquidation de la taxe d'aménagement et celle de la part logement de la redevance pour archéologie préventive sont à ce jour étroitement imbriquées : assurée par les mêmes agents, au sein des mêmes services, au moyen d'un même système d'information, ADS 2007, **elle n'est que faiblement dématérialisée** : elle se traduit par une succession de tâches à faible valeur ajoutée pour les agents instructeurs (ressaisies, mise en qualité des dossiers papier...). **Il en va de même de la taxe sur la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE)** dont le circuit de gestion, demeuré extérieur à ADS 2007, est manuel.

La mission estime indispensable une modernisation du processus de collecte, le transfert de la liquidation de ces taxes devant privilégier la dématérialisation du processus dans le but de créer des synergies avec d'autres processus de collecte gérés par la DGFIP, susceptibles d'être renforcées sous l'effet d'une réingénierie de la taxe.

3.2.2. Le transfert suppose un calendrier de mise en œuvre réaliste tenant compte de l'intérêt du redevable et des bénéficiaires au regard des contraintes techniques nécessaires à la sécurisation de l'opération

La mise en œuvre du transfert décidé par circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État **doit s'appuyer sur un séquençage ambitieux mais réaliste**. Au regard des impacts potentiels tant sur les redevables que sur les ressources des collectivités territoriales, le scénario de transfert doit s'attacher à sécuriser le processus de collecte.

Or, la brièveté du délai de mise en œuvre de la taxe d'aménagement en 2012 n'a pas permis aux administrations concernées de sécuriser avec un degré de fiabilité raisonnable les infrastructures informatiques sur lesquelles reposaient le processus de collecte **et a donné lieu à une « situation de crise »** perturbant le recouvrement de la taxe, gérée dans l'urgence par les administrations concernées, **et qui a cristallisé en grande partie la sensibilité des collectivités territoriales concernant ce produit fiscal local**.

Le scénario de transfert et son phasage doivent tenir compte des contraintes techniques nécessaires à la sécurisation de l'opération, et *in fine* des flux financiers à destination des collectivités territoriales. Sous ce prisme, le transfert ne peut raisonnablement intervenir qu'en laissant un délai minimum de 18 mois aux administrations pour conduire l'opération dans des conditions satisfaisantes.

4. L'auto-liquidation dans le cadre de l'espace Gérer mes biens immobiliers de la DGFIP constitue une option robuste et performante et le scénario de transfert à privilégier, susceptible d'être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2022

4.1. En l'absence d'un transfert aux collectivités territoriales, le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP ne peut reposer sur ADS 2007 ni s'adosser aux campagnes de recouvrement des impôts fonciers sur rôle

4.1.1. Un transfert de la liquidation de la taxe aux collectivités territoriales est envisageable mais présenterait des contraintes justifiant une évaluation spécifique

Si les travaux de la mission ont naturellement porté sur les conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à DGFIP, à la suite de la décision prise par circulaire du Premier ministre en date du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, **la mission s'est toutefois attachée à élargir le champ de ses investigations, partant de l'hypothèse que la liquidation de cette taxe pourrait également être assurée, non par une administration d'État, mais par les collectivités territoriales elles-mêmes**.

La liquidation de la taxe locale d'équipement (TLE), à laquelle s'est substituée la taxe d'aménagement, était en partie assurée par les collectivités territoriales. Les communes qui le souhaitaient pouvaient en effet assurer directement la liquidation de cette taxe (Encadré 16).

Encadré 16 : La liquidation de la taxe locale d'équipement par les communes

La liquidation de la taxe locale d'équipement (TLE) était assurée pour partie par les directions départementales de l'équipement (DDE) et pour partie par les communes qui le souhaitaient.

Selon le rapport relatif à la gestion de la TLE et des taxes rattachées établi conjointement par l'IGF, l'inspection générale de l'administration et le Conseil général des ponts et chaussées (2006), 400 communes assuraient directement la liquidation de la TLE en 2006. La liste des 400 communes liquidatrices comprenait aussi bien de très grandes entités, comme Paris ou Marseille, des communes de taille intermédiaire comme Dijon et des communes de taille plus modeste. À titre illustratif, dans le Rhône, la commune de Saint-Romain en Gal (1 476 habitants) et 35 communes du département de l'Isère avaient choisi de gérer directement la liquidation de la TLE.

Selon le rapport précité, la liquidation de la TLE mobilisait environ 50 ETP dans l'ensemble de ces communes.

Source : Mission, d'après Rapport IGF, IGA, Conseil général des ponts et chaussées, relatif à la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées (2006).

Un rapport conjoint IGF-CGEDD relatif à la gestion des espaces naturels sensibles et des parcs naturels régionaux (2007) avait avancé qu'**une unification des responsabilités de l'instruction des autorisations d'urbanisme et de la liquidation de la taxe permettrait de rendre ces étapes plus cohérentes**, en unifiant leur traitement sous la responsabilité des collectivités destinataires du produit de la taxe, tout en estimant qu'une nouvelle réorganisation des services de l'État et des collectivités serait susceptible d'induire à court terme des difficultés techniques et organisationnelles excédant les avantages attendus d'une révision du processus de traitement de la taxe.

La taxe d'aménagement constitue un produit local, rattaché à la fiscalité locale indirecte. Au cours de ses travaux, et plus particulièrement des entretiens réalisés avec les associations représentant les collectivités territoriales (AMF, France urbaine, AdCF¹⁷), la mission a constaté que la principale préoccupation des communes et de leurs groupements en matière de taxe d'aménagement tient à l'amélioration des informations relatives au processus de collecte dont les DDT(M) ou DDFiP les rendent ou non destinataires. France urbaine ainsi que l'Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE) considèrent ainsi qu'**une liquidation directement assurée par les collectivités territoriales serait de nature à leur permettre de mieux maîtriser cette recette et à réduire les délais de traitement. Au contraire, d'autres associations représentatives (AMF et AdCF) se montrent plus réservées quant à un transfert de liquidation de la taxe d'aménagement aux collectivités territoriales.**

Indépendamment du précédent historique de la TLE, d'autres produits locaux peuvent être collectés par les collectivités territoriales. Tel est notamment le cas de la taxe de balayage depuis le 1^{er} janvier 2019, dont la collecte est directement assurée par les communes qui l'ont instituée (Encadré 17).

¹⁷ L'association des départements de France et la région Île-de-France n'ont pas été entendues par la mission dans le cadre de ses travaux.

Encadré 17 : La collecte de la taxe de balayage

Facultative, la taxe de balayage peut être instituée par les communes, sous réserve que son produit n'excède pas les dépenses occasionnées par le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique, telles que constatées dans le dernier compte administratif de la collectivité. Le tarif est fixé par le conseil municipal qui peut le moduler selon la largeur de la voie. Acquittée par les propriétaires fonciers riverains de ces voies, elle est assise sur la moitié de la surface des voies au droit de la façade de chaque propriété, dans la limite de six mètres. Elle peut s'appliquer à des propriétés bâties ou non bâties.

Quoique son assiette ne reposât pas sur la valeur locative cadastrale des immeubles, la taxe de balayage était recouvrée, jusqu'au 1^{er} janvier 2019, par voie de rôle par la DGFIP, en même temps que les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, le redevable pouvant toutefois, à la différence des taxes foncières, en répercuter le montant sur son locataire éventuel, au titre des charges locatives.

Le produit de cette taxe s'élevait en 2017 à 113 M€, la taxe de balayage s'analysant ainsi comme une taxe à faible rendement. En 2018, elle n'était mise en œuvre que par cinq communes, dont Paris.

Dans un référé en date du 3 décembre 2018, la Cour des comptes a relevé le caractère inadapté des modalités de collecte de cette taxe au regard de la faiblesse de son produit. L'article 191 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a, à compter du 1^{er} janvier 2019, rationalisé le processus de collecte en transformant la taxe de balayage en un produit régi par les dispositions de l'article L. 2333-97 du code général des collectivités territoriales et recouvré par les collectivités territoriales concernées.

Source : Mission.

Une liquidation de la taxe d'aménagement assurée directement par les communes ou, le cas échéant, par les centres instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme :

- ◆ **améliorerait effectivement leur maîtrise de cette recette locale** ainsi que la qualité de l'information la concernant tout en responsabilisant les collectivités ;
- ◆ **assurerait une identité entre le détenteur des informations nécessaires à la taxation** (taux, zonage, exonérations et abattement votés localement) **et le responsable du processus de collecte**, au profit d'une plus grande efficacité de la chaîne de taxation ;
- ◆ **serait susceptible d'induire des synergies avec les services instruisant les demandes d'autorisations d'urbanisme**, qu'il s'agisse des services des communes dites autonomes ou des services des centres instructeurs mutualisant l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme au profit notamment des petites communes ;
- ◆ induirait toutefois une dilution du processus de liquidation dont les conséquences en termes d'équivalents temps plein à mobiliser notamment devraient préalablement être évaluées.

Un dispositif permettant la liquidation directe par les collectivités territoriales supposerait une prise en charge du recouvrement par le réseau des comptables locaux de la DGFIP. Un tel dispositif apparaît faisable dans son principe, la mission n'ayant toutefois pas, au regard tant de l'objectif des travaux qui lui étaient confiés que des délais qui lui étaient impartis, procédé à l'évaluation des coûts, notamment au regard des effectifs à mobiliser localement pour assurer cette mission, et des gains d'efficacité qui seraient susceptibles de s'y rattacher.

4.1.2. Un recouvrement de la taxe d'aménagement sur rôle, sur le modèle de la taxe foncière, aboutirait à un processus inutilement lourd, inadapté à ses caractéristiques

Les campagnes liées au recouvrement des impôts directs locaux constituent un processus très structuré et encadré, chaque étape, soit l'établissement et la communication des bases prévisionnelles, la prise en compte des délibérations des collectivités, l'établissement des rôles, l'émission des avis d'imposition (soit environ 65 millions d'avis d'imposition émis chaque année) et la taxation, étant séquencée. Le recouvrement des impôts sur rôles est un processus encadré, lourd et complexe (Graphique 12) :

- ◆ les impôts locaux sont versés aux collectivités avant l'émission des rôles et/ou de leur perception auprès des redevables, par acomptes prélevés sur la trésorerie de l'État, c'est-à-dire par douzièmes provisionnels. Il importe donc que ces rôles soient émis sans retard, en principe au cours de l'année d'imposition ;
- ◆ les collectivités territoriales étant tenues au respect de l'équilibre budgétaire, elles doivent connaître le produit de la fiscalité directe locale, nécessaire à cet équilibre (Tableau 31), avant de fixer leurs taux d'imposition, ce qui suppose la notification par les services de la fiscalité directe locale (SFDL) des bases prévisionnelles d'imposition aux collectivités en principe avant le 15 mars pour un vote avant le 15 avril en vertu de l'article 1 639 A du code général des impôts.

Tableau 31 : Poids de la fiscalité locale directe

Produits fiscaux locaux	Montants (en Mds€)
Total	83,8
dont taxe d'habitation	22,3
dont taxe foncière sur les propriétés bâties	32,7
dont taxe foncière sur les propriétés non bâties	1
dont cotisation foncière des entreprises	7,6

Source : DGFIP (2017).

Ce processus s'étale en réalité sur 18 mois et induit des coûts de gestion évalués par la Cour des comptes à 4 Mds€ pour la DGFIP (Encadré 18).

Encadré 18 : Les coûts de gestion de la fiscalité directe locale pour la DGFIP

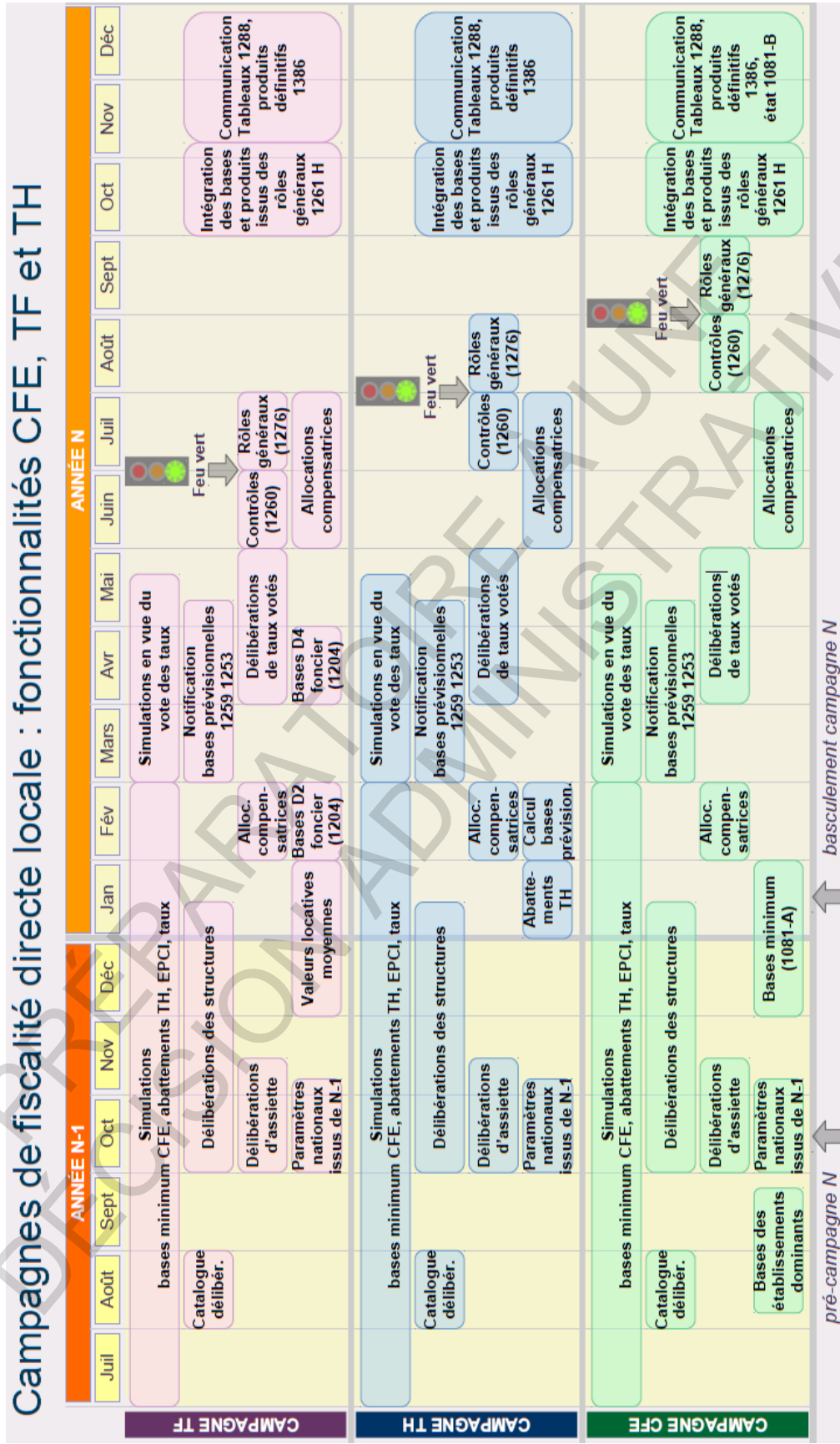
Selon le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP (janvier 2017), hors compensations des dégrèvements législatifs et hors compensations des exonérations et abattements, les coûts directs de gestion atteignent environ 4 Md€.

Ils se composent des dépenses de fonctionnement de la DGFIP, qui y consacre environ 14 % de ses effectifs et 17 % de ses crédits budgétaires, de la prise en charge des dégrèvements consentis par les services fiscaux à leur initiative, et des sommes définitivement non recouvrées sur les contribuables.

Source : Mission, d'après Cour des comptes, La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP (janvier 2017).

Annexe IV

Graphique 12 : Le cadencement des campagnes en matière de fiscalité directe locale (cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe foncière (TF) et taxe d'habitation (TH))



Source : DGFIP.

Une gestion de la taxe d'aménagement reposant sur un circuit identique à celui des impôts locaux sur rôle apparaît peu appropriée aux caractéristiques de celle-ci :

- ◆ compte tenu de l'assiette sur laquelle elle est assise, c'est-à-dire les autorisations d'urbanisme, **elle présente un faible degré de récurrence des redevables**, contrairement, par exemple, à la taxe foncière dont la base est faiblement volatile ;
- ◆ **le fait générateur de la taxe d'aménagement, c'est à dire les autorisations d'urbanisme, est peu compatible avec le rythme d'un recouvrement sur rôle** : les autorisations d'urbanisme sont délivrées tout au long de l'année, soit par décision expresse, soit par autorisation tacite, acquise au terme du délai d'instruction prévu par l'article R.*423-18 du code de l'urbanisme, qui varie selon la nature de l'autorisation demandée (Encadré 19). En outre, les faits générateurs peuvent se succéder : une autorisation d'urbanisme peut ainsi connaître des modifications ultérieures, en fonction de l'évolution du projet du pétitionnaire ;
- ◆ lié au dynamisme des opérations de construction émanant tant des professionnels que des particuliers, **le rendement de la taxe d'aménagement est moins prévisible** que celui des taxes foncières, mal adapté à un versement par douzièmes provisionnels.

Encadré 19 : Processus de dépôt d'une autorisation d'urbanisme

En application de l'article R.* 423-1 du code de l'urbanisme, un pétitionnaire dépose une demande d'autorisation d'urbanisme en mairie soit par pli en recommandé avec accusé de réception, soit en déposant un dossier en mairie.

Dans tous les cas, lui est délivré un récépissé de demande d'autorisation d'urbanisme, conformément à l'article R.* 423-4 du même code. Ce récépissé comporte notamment un numéro d'enregistrement, la date à laquelle une autorisation d'urbanisme tacite serait acquise en l'absence de décision expresse et le délai d'instruction de la demande. Le délai qui fait naître une autorisation d'urbanisme tacite correspond au délai d'instruction qui varie selon la nature de l'autorisation demandée, soit selon l'article R.*423-18 :

- ◆ un mois pour les demandes préalables ;
- ◆ deux mois pour les permis de démolir et les permis de construire concernant les maisons individuelles notamment ;
- ◆ trois mois pour les permis d'aménager et certains permis de construire.

Ces délais pouvant être majorés dans des cas limitativement prévus par le code de l'urbanisme aux articles R.* 423-25 et suivants.

Le récépissé lui-même est un document standardisé comportant des éléments de procédure et informations minimales à transmettre au pétitionnaire dans le but de garantir ses droits (articles A. 423-1 et suivants ; articles A. 431-3 et suivants).

Source : Mission, d'après code de l'urbanisme.

4.1.3. Un transfert de liquidation à la DGFIP reposant sur ADS 2007 ou sur le seul environnement Plat'au ne constitue pas un schéma d'atterrissage crédible

4.1.3.1. Le projet Démat'ADS porte sur la dématérialisation de l'instruction des demandes d'urbanisme mais comporte également un volet concernant la fiscalité de l'aménagement

L'article 62 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit que toutes les communes de plus 3 500 habitants devront pouvoir recevoir et instruire de manière dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du droit à la saisine par voie électronique de l'administration par le public, prévue par l'article L. 112-8 du code des relations du public avec l'administration.

La DGALN porte donc, depuis début 2019, un projet de dématérialisation des échanges d'informations nécessaires à l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, dit Démat'ADS, reposant à titre principal sur le développement de la Plateforme des Autorisations d'Urbanisme (PLAT'AU) qui doit permettre de mettre en réseau l'ensemble des acteurs du processus d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (Encadré 20).

Encadré 20 : Le projet Démat'ADS

L'objectif principal du projet Démat'ADS tient à la dématérialisation des échanges d'informations nécessaires au traitement des demandes d'autorisations d'urbanisme qui sont aujourd'hui adressées par les pétitionnaires par pli recommandé à la mairie de la commune où doivent se dérouler les travaux projetés ou directement déposées en mairie.

L'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme n'est donc pas dématérialisée : elle est réalisée directement par les services compétents des communes en matière d'urbanisme, ou par les centres instructeurs locaux auxquelles elles peuvent confier cette tâche, voire aux DDT(M). Elle implique le recueil d'avis en nombre variable, tels que celui de l'architecte des bâtiments de France ou de gestionnaires de réseaux.

L'objectif du projet est de permettre une préparation du dossier de demande d'autorisation d'urbanisme sous un format numérisé ainsi que le dépôt des demandes d'autorisation sur le périmètre des dossiers en instruction État (8 500 communes rurales, les territoires d'opérations d'intérêt national et les permis des bâtiments d'importance nationale) et, pour toutes les collectivités, de dématérialiser les échanges entre les services instructeurs et les administrations associées à l'instruction des demandes. Le choix des modalités techniques (logiciels...) des modalités de dépôt des demandes et de dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme reste de la compétence de la commune, de l'EPCI ou du centre instructeur à qui l'instruction peut avoir été déléguée. Certaines communes ont engagé un processus visant une dématérialisation complète de l'instruction, incluant la numérisation des dossiers qui arriveront pas voie papier, sans que la mission n'ait eu connaissance d'un état des lieux général.

Dans le cadre du projet Démat'ADS, l'État développe à ce titre différents outils :

- **la Plateforme des autorisations d'urbanisme (PLAT'AU)** sera la plateforme d'échange et de partage à laquelle seront connectés tous les systèmes d'information des collectivités locales et des services de l'État. Elle doit permettre l'accès en temps réel aux dossiers par l'ensemble des acteurs concernés par le processus d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme;
- **l'Assistance aux demandes d'autorisation d'urbanisme (AD'AU)** est un portail développé avec le concours de la direction de l'information légale et administrative (DILA), en cours d'expérimentation. Elle doit accompagner l'utilisateur dans la constitution de son dossier de demande d'autorisation d'urbanisme en ligne (remplissage guidé des formulaires Cerfa, rappel des pièces justificatives à fournir) ; le dossier ainsi préparé pourra être déposé par voie dématérialisée ou classiquement, par dépôt ou envoi à la mairie ;

- **l'espace Réception, information et échanges des autorisations d'urbanisme (RIE'AU)** est un espace d'échange entre l'utilisateur, la commune et le service instructeur quand la commune est au Règlement National d'Urbanisme (RNU) et que les demandes d'autorisations d'urbanisme sont instruites par les services de l'État.

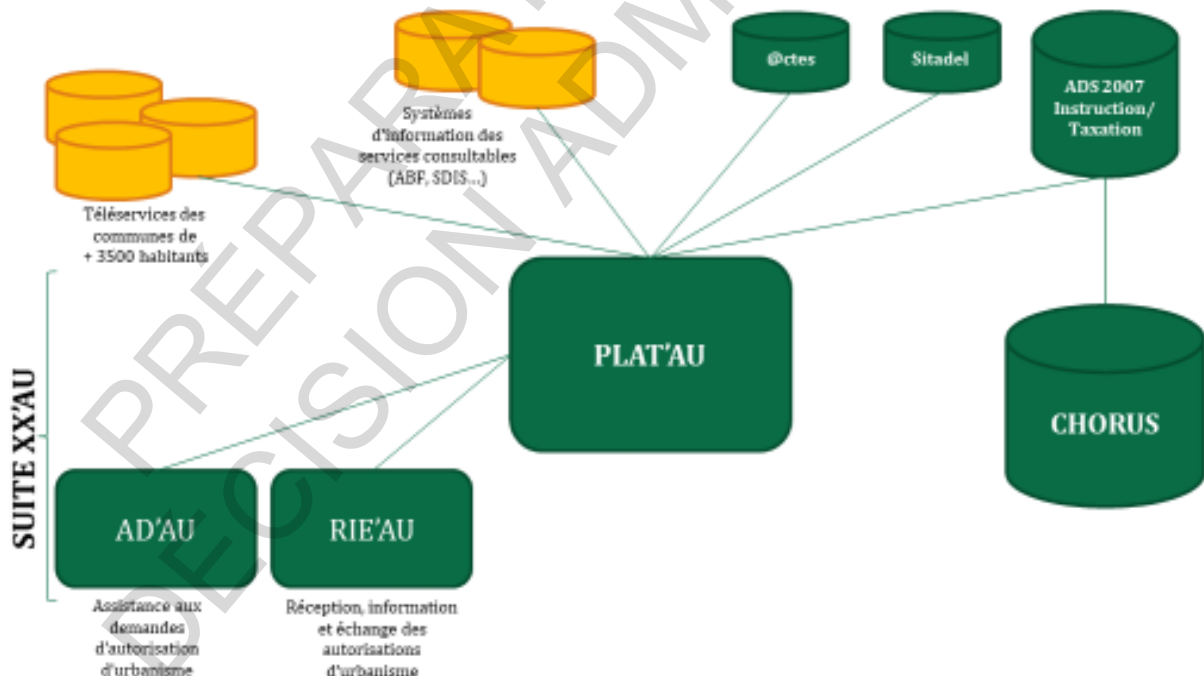
Aux termes du contrat de transformation signé le 24 décembre 2018, le coût global du projet est estimé à 5,7 M€ sur trois ans, avec un coût annuel récurrent évalué à 1 M€. Le projet est financé à hauteur de 63 % par le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) et pour les 37 % restant par le ministère de la cohésion des territoires.

Source : Mission, d'après contrat de transformation signé le 24 décembre 2018.

Si l'objectif principal de ce projet tient à la dématérialisation du traitement des demandes d'autorisations d'urbanisme, qui repose à ce jour sur un circuit papier, **il comporte également, à titre plus accessoire, un volet portant sur la fiscalité de l'aménagement**. Ce projet prévoit un raccordement de la chaîne d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme au module « taxation » d'ADS 2007 dans l'objectif de moderniser l'instruction des dossiers de taxation (Graphique 13). Ce flux doit remplacer deux flux existants :

- ◆ le flux « implicite » qui permet de récupérer les informations saisies dans ADS 2007 lors de l'instruction des permis de construire assuré par l'État ;
- ◆ le flux en provenance des collectivités territoriales qui transite par Sitadel et permet de pré-remplir 30 paramètres sous ADS 2007.

Graphique 13 : Le projet Démat'ADS



Source : Mission.

Annexe IV

Ce dispositif doit être opérationnel au 1^{er} janvier 2022 pour permettre aux communes de plus de 3 500 habitants d'être en mesure de gérer électroniquement les échanges avec les administrations et services impliqués lors de l'instruction des permis de construire et de recevoir les demandes d'autorisation d'urbanisme présentées par voie dématérialisée (via RIE'AU) par les pétitionnaires. Il fait l'objet d'une phase d'expérimentation par un panel d'acteurs volontaires (soit 12 DDT(M), 200 collectivités territoriales et 7 éditeurs de logiciels) engagée depuis le 3 février 2020. Selon l'évaluation réalisée par la DHUP/DGALN dans le cadre du contrat de transformation signé le 24 décembre 2018, ce projet devrait générer en 2022 les gains suivants :

- ◆ une diminution de la masse salariale liée à l'instruction par l'État des demandes d'autorisations d'urbanisme et de la fiscalité de l'aménagement de 5,6 M€ ;
- ◆ une diminution des frais postaux liée à l'instruction par l'État des demandes d'autorisations d'urbanisme et de la fiscalité de l'aménagement de 547 000 €.

Le projet portant à la fois sur l'instruction des autorisations d'urbanisme et la liquidation de la taxe d'aménagement, la mission a sollicité des précisions concernant les gains associés à ces deux tâches distinctes. Par courriel en date du 22 janvier 2020, la DHUP a indiqué que :

- ◆ ces estimations « ont été établies dans l'urgence de la réponse à l'appel à projet du FTAP (février 2018) et en se fondant sur un projet à l'état d'idée (...) sont en cours de révision dans le cadre de l'entrée du programme Démat'ADS au sein du portefeuille des projets sensibles pour le Gouvernement » ;
- ◆ **les gains concernant l'activité de taxation s'élèveraient à :**
 - **70 ETP** (et 124 ETP au titre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme) ;
 - **416 000 € au titre des frais postaux**, ceux-ci étant « estimés à 1,3 € par dossier pour les 400 000 dossiers traités par les DDT(M), (...) en prenant en compte qu'il restera en 2023, un volant d'environ 20% d'échanges non dématérialisés avec les pétitionnaires », **sans que cette hypothèse ne concorde avec le chiffrage mentionné au contrat de transformation** (Encadré 21).

Encadré 21 : Évaluation des gains associés au projet Démat'ADS selon la DHUP

Aux termes du contrat de transformation signé le 24 décembre 2018, le projet Démat'ADS devrait générer en 2022 les gains suivants :

- ◆ une diminution de la masse salariale liée à l'instruction par l'État des demandes d'autorisations d'urbanisme et de la fiscalité de l'aménagement de 5,6 M€ ;
- ◆ une diminution des frais postaux liée à l'instruction par l'État des demandes d'autorisations d'urbanisme et de la fiscalité de l'aménagement de 547 000 €.

Par courriel en date du 22 janvier 2020, la DHUP a précisé que ce chiffrage a été réalisé dans l'urgence et en a indiqué le détail dans les termes suivants :

- ◆ « gains en frais postaux instruction : les frais postaux ont été estimés à 3 € par dossier pour les 130 500 dossiers instruits par les DDT(M), soit 313 200 € / an à terme, en prenant en compte qu'il restera en 2023, il restera un volant d'environ 20 % d'échanges non dématérialisés avec les pétitionnaires ;
- ◆ gains en frais postaux fiscalité : les frais postaux ont été estimés à 1,3 € par dossier pour les 400 000 dossiers traités par les DDT(M), soit 416 000 € / an à terme, en prenant en compte qu'il restera en 2023, un volant d'environ 20 % d'échanges non dématérialisés avec les pétitionnaires ».

Annexe IV

Ces gains sont également progressifs et démarreraient en 2019 pour l'instruction et 2020 pour la fiscalité pour se stabiliser fin 2022.

La mission relève que les estimations avancées le 22 janvier 2020 pour étayer les chiffrages globaux mentionnés au contrat de transformation, soit des gains de frais postaux projetés de 313 200 € au titre de l'instruction et de 416 000 € au titre de la taxation, ne recourent pas les chiffrages mentionnés dans ce contrat, qui font état d'un gain global de 547 000 € qui reposerait sur l'hypothèse, selon laquelle en 2022, 50 % des demandes d'autorisation d'urbanisme seraient déposées par voie dématérialisée en 2022 (point 5.2 du contrat de transformation).

Source : Mission, d'après contrat de transformation signé le 24 décembre 2018 et courriel de la DHUP en date du 22 janvier 2020.

La mission observe que les estimations sous-tendant les chiffrages mentionnés tant dans le contrat de transformation daté du 24 décembre 2018 que dans le courriel de la DHUP en date du 22 janvier 2020 reposent sur des hypothèses différentes, c'est-à-dire, respectivement, sur le dépôt dématérialisé de 50 % des demandes d'autorisations d'urbanisme en 2022 pour la première et, pour la seconde, 80 % en 2023. **Cette seconde hypothèse se veut optimiste, alors que le dispositif législatif prévu a été volontairement conçu de manière peu prescriptive :**

- ◆ **l'article 62 de la loi ELAN ne fait pas obligation aux pétitionnaires de déposer leurs demandes d'autorisation d'urbanisme par voie dématérialisée** : il s'agit pour eux d'une **simple faculté qui participe d'une logique inclusive d'offre de services à l'usager**, libre ou non d'y recourir, **l'objectif étant de ne pas pénaliser les usagers les plus éloignés**, pour des motifs techniques ou socio-économiques, **des procédures numériques ;**
- ◆ **l'obligation posée par l'article 62 de la loi ELAN ne concerne que les communes de plus de 3 500 habitants ;**
- ◆ **cette disposition ne fait pas davantage obligation aux communes de plus de 3 500 habitants d'imposer le dépôt par voie dématérialisée de l'ensemble des demandes d'autorisation d'urbanisme reçues et instruites mais se borne à leur imposer de traiter de manière dématérialisée les dossiers leur parvenant par voie dématérialisée.** En particulier, l'article 62 de la loi ELAN ne leur fait pas obligation de dématérialiser le traitement des dossiers continuant à leur parvenir par circuit papier.

La DHUP considère que les centres instructeurs, quand bien même ils n'y seront pas tenus, trouveront un intérêt à éteindre le flux papier, même dans le cas des communes de moins de 3 500 habitants qui leur sont rattachées et qui n'y seraient pas elles-mêmes soumises.

Encadré 22 : Évolution des dispositifs de dématérialisation non obligatoires

La loi ELAN n'a pas entendu imposer d'obligation de dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme à l'ensemble des communes ou centres instructeurs.

Les projets de dématérialisation comparables dans leur ampleur et leur logique, c'est à dire reposant sur un faible niveau d'obligation imposée aux collectivités, se sont traduits par des résultats modestes. Ils ont dû être ultérieurement renforcés sur la base d'une obligation de niveau législative imposée aux parties prenantes.

À titre illustratif, dans les domaines de la facturation électronique comme de la commande publique, les dispositifs de dématérialisation ont été rendus obligatoires au regard notamment de la faible mobilisation des acteurs concernés en cas de dispositif non obligatoire :

- ◆ **en matière de facturation électronique**, l'article 25 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie n'a imposé en 2012 qu'une obligation à la charge de l'État, les collectivités territoriales étant seulement incitées à s'y soumettre. Sur les 95 millions de factures reçues annuellement par la sphère publique, **seules 34 000 étaient dématérialisées sur la base d'un dispositif peu incitatif, soit moins de 1 %¹⁸**. Ce constat a plaidé pour l'institution d'une obligation de dématérialisation pesant sur l'ensemble des parties prenantes prévue par l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique, désormais codifiée au sein du code de la commande publique. Les personnes publiques y sont soumises depuis le 1^{er} janvier 2017. En 2019, 45 millions de factures ont été dématérialisées, soit 42 % ;
- ◆ **en matière de commande publique**, les codes des marchés publics 2001 et 2006 comportaient plusieurs dispositions promouvant le développement de la dématérialisation. Toutefois, en 2014, moins de 20 % des marchés publics faisaient effectivement l'objet d'une dématérialisation¹⁹. **En 2017, l'indicateur de dématérialisation n'atteignait encore que 33 %²⁰**. La dématérialisation des procédures a été rendue obligatoire à compter du 1^{er} octobre 2018.

Source : Mission.

4.1.3.2. Un transfert reposant sur ADS 2007 générerait des surcoûts immédiats, ne produisant des gains d'efficience modestes qu'à horizon éloigné

S'agissant de la liquidation, le dispositif repose, en l'état, sur le système d'information ADS 2007. Or, **ADS 2007 ne constitue pas un outil de liquidation pérenne : il n'est ni adaptable ou évolutif** (cf. Annexe III). **Un transfert de la taxe d'aménagement reposant sur cet outil est techniquement complexe et couteux :**

- ◆ **l'étroite imbrication des modules d'instruction et de taxation ne permet pas d'envisager un transfert du seul module de taxation vers la DGFIP à coûts et délais contenus**. Il ressort des échanges de la mission intervenus le 10 février 2020 avec le SNUM et le service informatique de la DGFIP que ceux-ci s'accordent sur le fait qu'une scission de l'application serait plus onéreuse que sa réécriture complète alors qu'elle dispose d'un horizon de vie limité. **Un transfert sous ADS 2007 générerait donc des surcoûts immédiats ;**
- ◆ en effet, **ADS 2007 constitue un outil vieillissant qui connaît des dysfonctionnements** (cf. Annexe III) : **outre le coût du transfert applicatif lui-même, s'ajoutent des coûts liés à leur correction**, dont l'administration ne peut se dispenser (correction des dysfonctionnements de la chaîne des calculs de liquidation, sortie du *framework* Kasper, réécriture des fonctionnalités de pilotage). Les services informatiques de la DGFIP, interrogés par la mission, ont, par une analyse en date du 29 janvier 2020, estimé **le coût des évolutions à prévoir à 4 000 jours/hommes (soit environ 2,8 M€)**, sans tenir compte du coût du transfert applicatif lui-même, et souligné que l'architecture de l'application est éloignée de la matrice technologique de la DGFIP ;

¹⁸ Étude d'impact de l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique.

¹⁹https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/dematerialisation/plan-transform-numeriq-cp/Plan-Transfo-Num-CP.pdf

²⁰https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oecp/recensement/chiffres-OECP-cp-2014-2016.pdf

- ◆ **un transfert de liquidation à la DGFIP avec conservation de la maîtrise d'œuvre applicative au ministère de la cohésion des territoires**, pour contourner la difficulté résultant de l'impossibilité de transférer le seul module taxation, **suppose des travaux importants afin de construire un accès aux agents de la DGFIP** associant des dimensions métiers, développement et exploitation qui exigerait la mobilisation de la DGFIP (bureaux métiers et systèmes d'information) et du ministère de la cohésion des territoires (maîtrises d'œuvre et d'ouvrage). Au cours de la réunion en date du 10 février 2020, **les services informatiques de la DGFIP ont indiqué avoir mené un chantier dont l'objectif était comparable avec les services informatiques de la direction générale des douanes et droits indirects, soit dans un périmètre ministériel commun : ces travaux ont nécessité un an. S'agissant du système d'information ADS 2007 les services de la DGFIP estiment que le chantier à mener serait plus lourd que ce précédent**, ADS 2007 étant ancien et éloigné de la matrice technologique de la DGFIP. Au cours de la même réunion, la mission a interrogé le SNUM concernant l'existence de précédents du même type éventuellement conduit par le ministère de la cohésion des territoires, le SNUM indiquant ne pas avoir connaissance de chantier comparable qui puisse utilement servir de point de comparaison. En tout état de cause, **à ces travaux devraient s'ajouter les évolutions à prévoir, en particulier la correction des dysfonctionnements** précités et l'amélioration des fonctionnalités de pilotage, **dont les services ne pourraient se dispenser**, dans le contexte d'une application disposant, ainsi qu'il a été dit précédemment, d'un horizon de vie limité.

Au regard de ce qui précède, **un transfert de liquidation de la taxe d'aménagement qui reposerait sur ADS 2007 n'est pas un scénario de transfert crédible** dès lors qu'il produit des surcoûts immédiats et ne produit que de faibles gains d'efficacité dans l'avenir. Ce constat est vérifié par les estimations des coûts et gains attendus de ce scénario. Pour leur calcul, la mission s'est fondée sur les hypothèses suivantes :

- ◆ **s'agissant du développement informatique**, en l'absence d'estimation de la DGFIP et du SNUM sur le coût du transfert applicatif lui-même, la mission a retenu *a minima* le coût des développements à prévoir pour corriger les dysfonctionnements de l'outil, soit 4 000 jours/hommes selon le chiffrage avancé par la DGFIP. Elle y a ajouté le coût de la maîtrise d'ouvrage, qui représente 40 % du coût de l'infrastructure. **Le coût calculé est donc ici sous-évalué dès lors qu'il ne prend en compte pas le coût du transfert de l'infrastructure informatique lui-même.** Concernant le fonctionnement et la maintenance annuels, la mission a retenu l'hypothèse, optimiste, selon laquelle ces coûts n'excéderaient pas ceux indiqués par le SNUM, ce qui ne générerait donc pas de coûts de maintenance nets (cf. Annexe III) ;
- ◆ **s'agissant des gains liés au processus de dématérialisation Démat'ADS**, la mission a retenu les hypothèses de calcul avancées par la DHUP dans son courriel du 22 janvier 2020 et détaillées ci-dessus, reposant, au regard de l'économie générale du dispositif, sur une cible ambitieuse de dématérialisation de 80 %. Il s'en déduit, sur la phase de liquidation :
 - des gains de 416 000 € avancés par la DHUP au titre de la réduction des frais postaux et des gains d'archivage, calculés et ajoutés par la mission sur la base d'un linéaire de 16,45 km (correspondant au nombre de dossiers reçus par les DDT(M) en 2018, soit 548 490, pour une épaisseur moyenne d'un 1 cm selon les déclarations des services instructeurs interrogés) et d'un coût de stockage par mètre linéaire de 10 €²¹, à hauteur de 80 % ;

²¹ https://guideachats.ucanss.fr/co/S_Archives.html

Annexe IV

- un gain avancé par la DHUP de 70 ETP, 559 temps passés demeurant donc nécessaires au fonctionnement normal du processus de liquidation (Encadré 23). Compte tenu de la matrice technologique sur laquelle repose ce scénario de transfert, l'impact est neutre au niveau des temps passés sur la phase de recouvrement qui demeure, dans ce scénario, inchangé. 136 équivalents temps passés demeurent donc nécessaires au fonctionnement normal du processus de recouvrement.

Encadré 23 : Méthode de calcul de l'impact net en matière d'ETP

La mission a retenu l'hypothèse de calcul avancée par la DHUP dans son courriel du 22 janvier 2020 qui repose sur un taux de recours à la dématérialisation de 80 %.

Selon la DHUP, l'interfaçage d'ADS 2007 avec Plat'au, à compter de 2022, se traduirait par un gain de 70 ETP. La liquidation de la taxe d'aménagement sous ADS 2007 mobilise à ce jour 629,1 ETP : sous l'hypothèse d'un gain de 70 ETP, les temps passés demeurant nécessaires au fonctionnement normal du processus de liquidation sous ADS 2007 s'élèvent à 559.

La mission a recherché à estimer l'impact sur la masse salariale. Pour ce faire, elle a :

- ◆ sollicité la communication du coût moyen d'un agent en DDT(M) en coût complet (le coût complet inclut non seulement les charges salariales mais également les coûts liés au poste de travail de l'agent, notamment à l'immobilier et au poste informatique) afin de refléter le plus fidèlement possible le coût, pour l'administration, associé à un agent. Ni la direction des ressources humaines, ni la DHUP n'ont été en mesure de le communiquer. À défaut, la mission a sollicité la communication du coût moyen chargé d'un agent, qui correspond au coût salarial moyen incluant les charges salariales et employeur (hors CAS pensions et prestations sociales). La DHUP a, le 22 janvier 2020, communiqué le montant de 35 812€ qui correspond au coût agent retenu par la DHUP, et communiqué par ses soins, pour procéder aux estimations figurant dans le contrat de transformation signé en 2018 au titre du projet Démat'ADS, sans toutefois préciser s'il s'agissait effectivement du coût moyen chargé. Sur cette base, le coût moyen d'un agent instructeur de la fiscalité aurait différé près de 7 000€ de celui d'un agent de la DGFIP. Au regard des résultats de la simulation effectuée à sa demande, sur la base de fiches financières anonymisées, par la DGFIP le 13 février 2020, qui conduisait à s'interroger sur la validité d'un tel écart (voir point 5.2), la mission a sollicité le 14 février 2020, la confirmation que le coût moyen chargé agent s'élevait à 35 812€ ou, à défaut, la communication de celui-ci auprès de la direction des ressources humaines ;
- ◆ sur la base du coût moyen chargé des catégories A, B et C communiqué le 17 février 2020 par la direction des ressources humaines, la mission a calculé un coût moyen pondéré, selon la répartition des ETP affectés à la fiscalité de l'aménagement par catégorie. Elle a procédé selon la même méthode au calcul du coût moyen pondéré d'un agent de la DGFIP en tenant compte de la répartition de ces trois catégories dans les pôles spécialisés de la DGFIP (soit 55 % de catégorie B, 30 % de catégorie C et 15 % de catégorie A) sur la base du coût moyen chargé agent communiqué par la DGFIP le 20 décembre 2019 ;
- ◆ les coûts moyens pondérés agents étant très proches, la mission a retenu le coût moyen agent de 42 000€ pour ses évaluations.

La mission a donc déterminé le gain représenté par les 70 ETP précités sur la base d'un coût moyen agent de 42 000 €.

Source : Mission.

Sous ces hypothèses, **un transfert reposant sur ADS 2007 :**

- ◆ **produit des surcoûts immédiats**, correspondant à un coût de transition **s'élevant au minimum à 3 920 000 €**. Ce coût de transition est sous-évalué pour les motifs évoqués ci-dessus ;
- ◆ **se traduit par un gain net annuel récurrent de 3 487 632 €**, au mieux, au cours de la troisième année de fonctionnement (Tableau 32). **Au regard de la forte réserve rappelée au point précédent, un tel scénario ne produirait en réalité vraisemblablement de gains d'efficacité d'un tel ordre que quatre à cinq ans après l'intervention du transfert.**

Annexe IV

Tableau 32 : Évaluation de l'impact d'un transfert reposant sur ADS 2007 sous hypothèse d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %

	Coût de transition	Gains nets annuels récurrents
Infrastructure informatique		
Développement total (MOE+MOA) (en €)	3 920 000	
Impact net Maintenance annuelle (en €)		0
Dématérialisation des étapes de liquidation		
Extinction courriers papier au redevable (en €)		416 000
Extinction archivage papier TAM/RAP (en €)		131 632
Impact ETP (en €)		2 940 000
Dématérialisation du processus de recouvrement/paiement		0
Total (en €)	3 920 000	3 487 632

Source : Mission.

4.1.3.3. Un scénario de transfert avec un nouvel outil de liquidation se substituant à ADS 2007 présente de très fortes contraintes de coordination avec le projet Démat'ADS qui conditionnent la possibilité de gains d'efficience

Un scénario de transfert s'insérant dans le seul cadre du projet Démat'ADS ne pourrait générer des gains d'efficience que sous réserve de :

- ◆ **rendre obligatoire l'utilisation de la suite XX'AU** par les communes, le cas échéant par paliers successifs d'entrée en vigueur, permettant d'automatiser la transmission des informations propres à la taxation sous forme de flux de données automatisés ;
- ◆ **s'appuyer sur un outil de liquidation performant.**

Un tel scénario de transfert, reposant principalement sur le projet Démat'ADS avec substitution d'un nouvel outil de liquidation à ADS 2007, présenterait les contraintes suivantes :

- ◆ il suppose une **synchronisation du transfert avec le projet Démat'ADS, au risque de déstabiliser la mise en œuvre de ce dernier ou de différer le transfert postérieurement au 1^{er} janvier 2023** compte tenu des développements informatiques à réaliser et de la montée en puissance de Plat'au/Démat'ADS à attendre. Il implique un renforcement des moyens destinés au pilotage du projet. Selon la DHUP, un tel chantier serait inenvisageable compte tenu de la mobilisation déjà exigée des acteurs concernés, collectivités territoriales, centres instructeurs et éditeurs de logiciels, dans le cadre du projet Démat'ADS. Elle considère en particulier que ce chantier aurait un effet d'éviction sur les éditeurs qui seraient dans l'incapacité de mener de front ces deux projets ;
- ◆ sous ce prisme, **les gains d'efficience à attendre du transfert sont très étroitement dépendants du niveau d'adhésion et d'appropriation du projet par les collectivités territoriales et les centres instructeurs, l'ensemble des collectivités devant être impliquées ;**
- ◆ **ce scénario présente, en outre, une insécurité juridique liée à la procédure de passation du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage** pour le programme de dématérialisation de l'application du droit des sols et pour le système d'information ADS 2007 (Encadré 24).

Encadré 24 : La nécessité de sécuriser le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le programme de dématérialisation de l'application du droit des sols et pour le système d'information ADS 2007

La DHUP/DGALN a ordinairement recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le système d'information ADS 2007. Ainsi, elle a notifié, le 13 août 2015, un marché public ayant pour objet une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le système d'information ADS 2007, conclu conformément au code des marchés publics alors applicable. Ce marché à bons de commande sans minimum ni maximum a expiré le 24 septembre 2019 après reconduction.

La DHUP/DGALN a engagé une consultation par la publication, en date du 21 août 2019, d'un avis d'appel à la concurrence en vue de la passation d'un nouveau marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le programme de dématérialisation de l'application du droit des sols et pour le système d'information ADS 2007. Ce contrat doit être conclu sous la forme d'un accord-cadre à bons de commandes, sans minimum ni maximum pour une durée de 24 mois ; il sera reconductible deux fois pour une période d'un an. Si l'analyse des offres menée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouvert a permis d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse et, donc, l'attributaire pressenti, le contrat n'est pas signé à la date des travaux conduits par la mission.

Il ressort des documents de la consultation, communiqués à la mission le 20 décembre 2019, que la DHUP/DGALN n'a pas entendu recourir à l'allotissement. Or, les acheteurs sont tenus de procéder à l'allotissement de leurs marchés publics sous réserve des hypothèses limitativement prévues par le code de la commande publique, au nombre desquelles figure, notamment, le cas où l'allotissement risque de rendre financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

D'après les informations communiquées par la DHUP à la mission, les conditions nécessaires pour que l'acheteur puisse se prévaloir de la dérogation à l'obligation d'allotissement ne sont pas remplies. Il convient de rappeler que, pour pouvoir utilement se prévaloir de cette dérogation au principe d'allotissement, l'acheteur doit en effet être en mesure de justifier de l'existence de motifs suffisamment précis. Ainsi, ne justifie pas pouvoir déroger à l'allotissement l'acheteur qui n'établit pas les difficultés, de coordination, techniques ou financières, qu'il allègue (CE, 11 août 2009, Communauté urbaine de Nantes Métropole, n° 319949 ; 23 juillet 2010, Conseil régional de la Réunion, n° 338367 ; 29 octobre 2010, Syndicat mixte de la région ouest de Versailles (SMAROV), n° 340212 ; 3 décembre 2012, Syndicat mixte de Besançon et de sa région pour le traitement des ordures ménagères (SYBERT), n° 360333), ou qui ne se prévaut que de circonstances apparaissant de très faible impact (impact financier marginal dans l'affaire Communauté urbaine de Nantes Métropole).

Au regard de la jurisprudence applicable et en l'état des informations qui lui ont été communiquées par la DHUP au cours du mois de janvier 2020, la mission ne peut que constater le risque d'irrégularité qui s'attache à la conclusion de ce contrat.

Source : Mission.

Annexe IV

La mission a cherché à apprécier l'incidence financière de ce scénario de transfert, soit un transfert avec un outil de liquidation réécrit, s'insérant dans l'environnement Démat'ADS. Pour cette évaluation, la mission s'est fondée sur les hypothèses suivantes :

- ◆ **s'agissant du développement informatique**, la mission a retenu le coût de réécriture avancé lors de la réunion du 10 janvier 2020 avec les services informatiques des deux ministères concernés, soit 2 500 jours/hommes. Il convient d'y ajouter le coût associé à la constitution d'un référentiel des paramètres locaux de taxation, soit selon les estimations des services informatiques de la DGFIP communiquées à la mission, soit environ 920 jours/hommes²², et la création d'un flux vers Chorus, soit, par référence au chiffrage proposé par l'AIFE pour l'option 3 décrite ci-après (voir point 4.2.) 100 jours/hommes, soit un coût total d'environ 3 520 jours/hommes, un jour/homme représentant, sur la base des éléments communiqués par la DGFIP, 700 €. La mission n'ayant pu vérifier si les 2 500 jours/hommes précités s'entendaient coûts de maîtrise d'ouvrage inclus ou non, elle a, par convention, considéré que ces derniers étaient inclus. La mission a pris en compte le gain net concernant la maintenance du système sur la base d'un coût de maintenance annuelle représentant 15 % des coûts de développement, rapporté au coût de maintenance actuel d'ADS 2007 (cf. Annexe III) ;
- ◆ **s'agissant des gains liés au processus de dématérialisation Démat'ADS**, la mission a retenu :
 - un gain de 416 000 € avancé par la DHUP dans son courriel du 22 janvier 2020 au titre de la réduction des frais postaux, majoré des gains associés à l'archivage calculés par la mission à hauteur de 80 % ;
 - un impact sur la masse salariale correspondant à un gain à hauteur de 12 012 000€ (Encadré 25). Le circuit de recouvrement associé à ce scénario reposant sur l'environnement Chorus et les pôles spécialisés de la DGFIP, l'impact est neutre au titre de cette phase.

Dans ces conditions, soit sous l'hypothèse favorable d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %, **le coût du transfert s'élèverait à 2,464 M€, le gain récurrent annuel étant, à partir de la deuxième année de déploiement, de 10,944 M€** (Tableau 33). À l'exception du gain net associé à la maintenance (soit environ 190 400€), les gains sont étroitement dépendant de l'environnement Plat'au.

Encadré 25 : Méthode de calcul de l'impact net en matière d'ETP sur le cadre Démat'ADS, avec remplacement d'ADS 2007

La mission a retenu l'hypothèse de calcul avancée par la DHUP dans son courriel du 22 janvier 2020 qui repose sur un taux de recours à la dématérialisation de 80 %.

La liquidation de la taxe d'aménagement sous ADS 2007 mobilise à ce jour 629,1 ETP. La mission a tout d'abord recherché à identifier, sur la base des réponses au questionnaire diffusé aux DDT(M), le socle « agent » correspondant aux temps passés respectivement associés aux tâches de (i) contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales, soit 7 % des temps passés représentant 44 ETP, (ii) de mise en qualité des dossiers (composée de la saisie des dossiers et des démarches de fiabilisation des informations déclarées par le redevable), soit 35 % des temps passés représentant 220 ETP, (iii) de liquidation *stricto sensu* (soit calcul et information du redevable automatisés, et contrôle), soit 42 % des temps passés représentant 264 ETP et (iv) de gestion des réclamations et des contentieux, soit 16 % des temps passés représentant 100 ETP.

La mission a cherché à évaluer l'impact, sur la phase de liquidation, du transfert réalisé dans l'environnement Démat'ADS, avec un nouvel outil de liquidation. Il y a lieu de préciser que :

²² La mission a intégré ce coût dans ces réflexions afin de produire une estimation portant sur l'ensemble de la chaîne de taxation. Ce coût doit être regardé comme un simple ordre de grandeur et a été utilisé pour évaluer, de manière aussi complète que possible, tous les scénarii qui ne se résument pas à une reprise du système d'information ADS 2007. Elle ne vaut pas recommandation de la mise en œuvre des solutions informatiques qui y sont associées. Les motifs de ce choix sont détaillés au point 4.2.3.1.

Annexe IV

- ◆ ce scénario n'aboutit pas à une transformation de la nature des tâches attendues des agents, le processus suivant un déroulement identique à l'existant ;
- ◆ selon la DHUP, dans l'hypothèse où le taux de recours à la dématérialisation serait de 80 %, le déploiement de Démat'ADS permettrait de supprimer les opérations de saisie et de diminuer de 50 % les opérations de contrôle.

Sous ces hypothèses, la mission a considéré que :

- ◆ les ETP liés au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités, dont les travaux de la mission ont montré, pour ce dernier, qu'il était en réalité marginal (cf. point 2.1.2), n'ont pas lieu d'être concernés par le transfert, soit 44 ETP ;
- ◆ le socle agent nécessaire au fonctionnement du processus de liquidation sous environnement Démat'ADS avec nouvel outil de liquidation correspondrait à 342 ETP, soit la somme :
 - des temps passés au titre de la mise en qualité, soit le socle agent (ii) minoré de 50 % au titre de la suppression de la saisie, soit 110 ETP ;
 - des temps passés au titre de la liquidation, soit le socle agent (iii) minoré de 50 %, soit 132 ETP ;
 - des temps passés au titre de la gestion des réclamations et contentieux, soit le socle agent (iv) sans modification, soit 100 ETP.

Le gain d'ETP s'élèverait donc au total à 243 ETP.

La mission a ensuite procédé aux mêmes opérations que celles décrites à l'Encadré 23 pour déterminer l'impact sur la masse salariale, L'impact sur la masse salariale correspond à un gain de 10 206 000 €.

Source : Mission.

Tableau 33 : Évaluation de l'impact d'un transfert reposant sur le cadre Démat'ADS, avec remplacement d'ADS 2007, sous hypothèse d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %

	Coûts de transition	Gains récurrents
Infrastructure informatique		
Développement total (MOE+MOA) (en €)	2 464 000	
Impact net Maintenance annuelle (en €)		190 400
Dématérialisation des étapes de liquidation		
Extinction courriers papier au redevable (en €)		416 000
Extinction archivage papier TAM/RAP (en €)		131 632
Impact net ETP (en €)		10 206 000
Dématérialisation du processus de recouvrement/paiement		0
Total (en €)	2 464 000	10 944 032

Source : Mission.

4.2. L'auto-liquidation par le redevable dans le cadre du portail Gérer mes biens immobiliers, est, qu'elle inclut ou non une offre de paiement dématérialisée, source de gains d'efficience substantiels

4.2.1. Créer un dispositif d'auto-liquidation de la taxe d'aménagement dans le cadre de Gérer mes biens immobiliers et du dispositif de surveillance associé

La collecte de la taxe d'aménagement gagnerait à s'inscrire dans le cadre d'une auto-liquidation. Plus souple qu'un processus sur rôle, l'auto-liquidation reste néanmoins un scénario exigeant :

- ◆ pour le redevable dès lors qu'elle repose sur une démarche positive de sa part. Pour pouvoir faire l'objet d'une auto-liquidation, les démarches exigées du redevable doivent être suffisamment simples pour limiter au maximum les risques d'erreur ;
- ◆ pour l'administration dès lors qu'elle doit s'assurer du respect des obligations fiscales par les redevables.

Si l'auto-liquidation est largement pratiquée en matière fiscale, elle concerne essentiellement la sphère des professionnels. Pour autant, il n'y a pas d'obstacle de principe à ce qu'un tel dispositif soit envisagé également pour des particuliers. Tel est d'ailleurs l'un des objectifs du projet e-enregistrement, qui doit permettre, en matière de droits d'enregistrement, une auto-liquidation des droits par le contribuable. L'offre de services développée dans ce cadre par la DGFIP prévoit ainsi une dématérialisation complète du processus fiscal associant dématérialisation des déclarations de dons, des successions, des donations de biens meubles et actes notariés relatifs à la vie de la famille ou aux sociétés, des actes sous seing privé et des actes judiciaires, le calcul automatique des droits dus, un paiement dématérialisé et le retour automatisé aux usagers des documents avec la mention d'enregistrement horodatée (Encadré 26).

Encadré 26 : Le projet e-enregistrement

L'enregistrement est l'une des rares missions de la DGFIP à ne disposer d'aucune offre numérique à l'égard des contribuables dont les démarches reposent encore sur l'utilisation de formulaires papier, le cas échéant accompagnée de paiement par chèque, le plus souvent déposés en guichet. Ces procédures sont contraignantes tant pour le contribuable que pour les services de la DGFIP en charge de l'accueil du public et du traitement des dossiers reçus, qui occasionne des saisies manuelles, tâches à faible valeur ajoutée.

Le projet e-enregistrement doit permettre une auto-liquidation des droits par le contribuable :

- ◆ une dématérialisation native des déclarations de dons, des successions, des donations de biens meubles et actes notariés relatifs à la vie de la famille ou aux sociétés, des actes sous seing privé et des actes judiciaires ;
- ◆ le calcul automatique des droits dus ;
- ◆ le paiement dématérialisé ;
- ◆ le retour automatisé aux usagers des documents avec la mention d'enregistrement horodatée.

Cette offre numérique reposera sur un service en ligne accessible dans les espaces sécurisés Particuliers et Professionnels d'impôts.gouv.fr, co-construit avec un panel d'utilisateurs, mais également d'interfaces de programmation applicative, pour les besoins des professionnels du droit équipés de logiciels spécialisés. Le déploiement du service connaîtra différentes phases successives entre 2020 et 2022.

Les gains attendus sont multiples. Ce service permettrait :

- ◆ pour les professionnels du droit et sur la base d'1,8 million d'actes et déclarations déposés en 2018, une économie de 300 000 heures de travail et d'environ 15 M€ de frais d'affranchissement ;

Annexe IV

- ◆ pour l'État, un gain de productivité estimé au moins à 400 ETP ainsi qu'une rationalisation du parc immobilier grâce à l'archivage numérique.

Le niveau d'économies pérennes s'élèverait à plus de 6 M€ à compter de 2023.

Le coût du projet est de 6 M€, financé à hauteur de 1,6 M€ par le fonds de modernisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers et de 1 M€ par le fonds pour la transformation de l'action publique, le reste étant financé sur les crédits de la DGFIP.

Source : Mission, d'après contrat de transformation « e-enregistrement », signé le 23 septembre 2019.

Pour produire des gains d'efficience et de simplification, **une auto-liquidation de la taxe d'aménagement exige la mise en œuvre d'un portail déclaratif accessible au redevable, associé à un dispositif de surveillance** de la base taxable permettant de s'assurer du respect des obligations déclaratives. Sous ce prisme, **elle gagnerait à s'inscrire dans le cadre des processus fonciers de la DGFIP pour capitaliser sur le chantier de modernisation engagé en matière de fiscalité immobilière** et, plus généralement, sur l'expérience acquise en matière de surveillance et relance des contribuables à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le projet Gérer mes biens immobiliers (GMBI), engagé en avril 2019, repose sur la création d'un espace dédié à la gestion des biens immobiliers sur le site impots.gouv.fr, accessible aux particuliers comme aux professionnels, et leur permettant pour l'ensemble de leurs biens immobiliers de procéder à leurs déclarations fiscales et à la consultation de leur dossier (Encadré 27). Il **comporte deux axes stratégiques** :

- ◆ **la rénovation du système de surveillance des propriétés bâties**, reposant à ce jour sur le logiciel d'aide à la surveillance des changements et à la programmation des opérations de terrain (Lascot – cf. Annexe III pour une description du dispositif de surveillance/relance de Lascot), dans un nouvel applicatif dit Surf (Surveillance foncière) ;
- ◆ **la dématérialisation des déclarations** de propriétés bâties.

Le projet GMBI doit permettre le déploiement du nouvel outil de surveillance (Surf) et de l'accès aux déclarations de propriétés bâties dans l'espace « Gérer mes biens immobiliers » au cours du premier semestre 2021.

Encadré 27 : Gérer mes biens immobiliers

Le projet Gérer mes biens immobiliers (GMBI) a pour objectif de moderniser et rationaliser le traitement de la fiscalité foncière.

Le projet implique la création d'un espace dédié à la gestion des biens immobiliers sur le site impots.gouv.fr, accessible aux particuliers comme aux professionnels, et leur permettant pour l'ensemble de leurs biens immobiliers de procéder à leurs déclarations fiscales et à la consultation de leur dossier... L'espace GMBI comportera deux versants : le premier, dit GMBI Usagers, correspondra à l'espace personnel du contribuable ; le second, dit GMBI Agents, correspondra à l'espace de travail et de traitement des agents des services fiscaux.

Il repose principalement sur deux axes stratégiques :

- ◆ la rénovation du système de surveillance des propriétés bâties, reposant à ce jour sur le logiciel d'aide à la surveillance des changements et à la programmation des opérations de terrain (Lascot), dans un nouvel applicatif dit Surf ;
- ◆ la dématérialisation des déclarations de propriétés bâties (H1, H2...) et l'intégration semi-automatisée dans l'application Mise à jour des informations cadastrales (Majic).

Annexe IV

L'objectif est de collecter les informations relatives aux propriétés bâties, ainsi que leurs modifications, pour les mettre en surveillance selon un dispositif automatisé. La surveillance se traduit matériellement par l'envoi d'une information aux propriétaires-contribuables :

- ◆ Surf permettra l'automatisation et la dématérialisation des processus métiers par l'envoi de courriels d'information ou de relance aux propriétaires, le suivi dématérialisé des réponses de l'utilisateur dans l'espace GMBI, notamment l'intégration des informations telles que, par exemple, la date d'achèvement prévue des travaux, leur nature ou les déclarations effectuées, et, enfin, le cas échéant, l'évaluation d'office ;
- ◆ les propriétaires et contribuables bénéficieront d'une information quant à leurs obligations déclaratives par l'intermédiaire de leur messagerie sécurisée, accessible via leur compte personnel dans l'espace GMBI. Les données déclarées par leurs soins dans cet espace iront nourrir les applications Surf et Majic.

Surf a vocation à être le point d'entrée et de suivi de toutes les déclarations de propriétés bâties et à demeurer en liaison permanente avec le répertoire national des locaux (R-Loc), Majic et la base (ou silo) des déclarations (S-Dec).

À titre illustratif, en cas de délivrance d'une autorisation d'urbanisme, Surf se verra transmettre cette information par l'intermédiaire du système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel) géré par le Commissariat général du développement durable (CGDD), selon un circuit identique à celui qui relie à ce jour Sitadel à Lascot.

Cette information donnera lieu à la création d'un local provisoire attribué au propriétaire de la parcelle dans R-Loc et à l'alimentation de l'attribut surveillance. En cas de modification ultérieure, par exemple du périmètre de l'autorisation d'urbanisme ou des travaux envisagés par le propriétaire, seul l'attribut surveillance sera à nouveau alimenté, et donc actualisé.

La déclaration dématérialisée, effectuée par le contribuable, et sa prise en charge dans Majic et Surf aura ensuite notamment pour effet la mise à jour du local surveillé dans R-Loc, la transformation du local provisoire en local définitif et donc de son affichage dans GMBI Usagers. Les informations disponibles seront actualisées.

Source : Mission, d'après DGFIP.

Adossée au projet GMBI, l'auto-liquidation de la taxe d'aménagement suivrait les étapes suivantes :

- ◆ la mise en œuvre d'un dispositif de surveillance et relance des contribuables, pour s'assurer du consentement à l'impôt, s'appuyant sur Surf, se substituant à Lascot ;
- ◆ l'information du redevable sous la forme d'une alerte dématérialisée ou d'un courrier avec édition automatisée lui rappelant qu'il est redevable de la taxe d'aménagement ainsi que les informations utiles à l'auto-liquidation telles que les modalités de connexion à GMBI ;
- ◆ la télé-déclaration par le redevable des informations nécessaires à la liquidation, correspondant aux informations figurant à ce jour sur la DENCI ;
- ◆ le cas échéant, l'auto-liquidation complète par le redevable, soit le paiement, sur la base des informations déclarées et du montant exigible déterminé par un moteur de calcul.

Du point de vue du redevable, l'adossement au portail GMBI présente l'avantage de concentrer en un même endroit bien identifiable le traitement fiscal de l'ensemble de son patrimoine immobilier.

4.2.2. Compléter et sécuriser l'alimentation de Surf par Sitadel dans l'attente d'une généralisation de Plat'au

4.2.2.1. Sécuriser l'alimentation de Surf par Sitadel

L'auto-liquidation de la taxe d'aménagement exige de **fiabiliser l'alimentation de Surf par le système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sitadel)** géré par le Commissariat général du développement durable (CGDD), lequel alimente à ce jour Lascot (cf. Annexe III pour une description de Sitadel et de son fonctionnement).

En effet, le dispositif de surveillance et relance continuerait à être alimenté par les données de la base Sitadel, comportant notamment l'identité du titulaire de l'autorisation d'urbanisme, le numéro de celle-ci, les caractéristiques principales du projet et sa date d'achèvement prévue. L'alimentation de Sitadel repose principalement sur les déclarations des collectivités territoriales.

Or, **la qualité des informations délivrées par les collectivités territoriales** instructrices des demandes d'autorisation d'urbanisme **est perfectible** dès lors que :

- ◆ **les données saisies peuvent être incomplètes, voire, pour certaines, insuffisamment précises** et donner lieu à des traitements hétérogènes (par exemple la saisie d'un SIREN en lieu et place d'un SIRET) ;
- ◆ selon un bilan national de la transmission des informations entre Sitadel et Lascot sur trois ans, soit de 2016 à 2018, établi par la division du pilotage de la mission topographique, de la gestion du plan cadastral et de la diffusion de la documentation cadastrale de la DGFIP destiné à alerter le ministère de la cohésion des territoires sur les pratiques communales, **plus de 5 000 collectivités territoriales se seraient, en 2018, abstenues d'alimenter Sitadel ou n'avaient pas encore transmis leurs données**, selon l'étude transmise le 7 décembre 2018 par la DGFIP au service de l'observation et des statistiques (SOes) et ne transmettent pas correctement les informations relatives aux autorisations d'urbanisme accordées, ce qui nuit à l'efficacité du dispositif de surveillance fiscale mis en œuvre par la DGFIP dans le cadre de Lascot (Tableau 34).

Tableau 34 : Évolution du nombre de communes s'abstenant de transmettre à Sitadel les informations relatives aux autorisations d'urbanisme (2016-2018)

	2016	2017	2018
Nombre de communes s'abstenant d'alimenter Sitadel ou l'alimentant avec retard	1 397	2 094	5 177
<i>Dont communes de plus de 5 000 habitants</i>	4	9	29
Population totale des communes (en nombre d'habitants)	299 402	608 184	1 972 797

Source : Division du pilotage de la mission topographique, de la gestion du plan cadastral et de la diffusion de la documentation cadastrale (DGFIP), étude transmise au SOes par courriel du 7 décembre 2018.

L'étude menée en 2018 par les services du ministère de la cohésion des territoires à la suite de l'alerte effectuée par la DGFIP fait apparaître que **les motifs de non-transmission sont nombreux et hétérogènes** : simple omission, communication très irrégulière avec un délai de transmission supérieur à quatre mois, défaut de formatage (erreur dans le code d'identification de l'autorisation d'urbanisme ou du permis modificatif accordés), transmission d'informations de faible qualité sans réponse ultérieure aux demandes de précision adressées par les services de l'État, voire refus de coopérer en dépit des invitations des services de l'État.

Ces pratiques dommageables sont d'autant plus contestables qu'elles nuisent en réalité au rendement même d'instruments de fiscalité directe locale dont bénéficient les communes. Selon la mission, **elles résultent en partie d'une méconnaissance par les communes de l'objectif fiscal également poursuivi dans le cadre de Sitadel, qu'elles considèrent comme un simple outil statistique** dont l'alimentation par leurs services est perçue comme une charge administrative sans bénéfice pour elles-mêmes **alors que cet outil alimente déjà le dispositif de surveillance/relance des taxes foncières dont bénéficient les collectivités territoriales et dont le rendement dépend notamment de l'efficacité.**

Il est indispensable de fiabiliser les remontées d'information entre Sitadel et Surf pour sécuriser le dispositif de surveillance/relance en sensibilisant les collectivités territoriales à l'objectif fiscal également poursuivi par cet outil.

4.2.2.2. Enrichir le flux Sitadel vers Surf des données nécessaires à la taxe d'aménagement, a minima concernant le taux applicable rattaché à l'autorisation d'urbanisme

En outre, **pour faciliter l'auto-liquidation de la taxe par le redevable, le flux Sitadel doit être complété.** Aux termes de la convention, non datée, relative à l'échange d'informations sur les constructions et le logement entre le service de l'observation et des statistiques (Soes) du ministère de la cohésion des territoires et le service de la gestion fiscale de la DGFIP, ce flux porte sur 112 données, lesquelles ne permettent pas, en l'état, de procéder à la liquidation de la taxe d'aménagement.

À ce jour en effet, pour instruire un dossier fiscal sous ADS 2007, les agents des DDT(M) doivent pouvoir disposer de 61 données. Or, Sitadel ne permet d'intégrer que 31 des données nécessaires au mieux. À titre illustratif, Sitadel ne porte pas certains paramètres descriptifs nécessaires à la taxation (exemple la surface de la piscine) et aucun des paramètres locaux nécessaires à la taxation, c'est-à-dire les taux, zonages, exonérations et abattement votés par les assemblées délibérantes locales. **Compléter Sitadel pour qu'il porte tout ou partie de ces informations permettrait :**

- ◆ **d'enrichir la base Surf de la DGFIP qui comporterait** ainsi non seulement les informations nécessaires à la surveillance/relance du redevable mais **aussi les paramètres de taxation applicables à son dossier, a minima le taux applicable rattaché à l'autorisation d'urbanisme** qui lui a été délivrée. **Ce dispositif permettrait de gérer de manière satisfaisante pour le redevable la complexité fiscale découlant de la faculté, pour les communes, de pratiquer le zonage, en lui évitant de rechercher le taux applicable à sa situation ;**
- ◆ **de produire, à terme, un pré-remplissage de la déclaration fiscale du redevable** dont les obligations déclaratives seraient ainsi simplifiées ;
- ◆ **de constituer un référentiel des paramètres locaux de taxation.**

La mise en œuvre de cette proposition suppose le concours des collectivités territoriales ou de leurs centres d'instruction de rattachement. Toutefois, elle ne crée pas de charge nouvelle à leur endroit dès lors qu'elle consiste simplement en l'ajout d'une à trois données (taux applicable, exonération, abattement) en sus de celles qu'elles communiquent déjà.

Annexe IV

En dépit de la demande de la mission faite au ministère de la cohésion des territoires en date du 17 janvier 2020, réitérée au cours d'une réunion en date du 6 février suivant, celui-ci n'a pas communiqué le coût d'une adaptation de Sitadel dans le but de porter une donnée additionnelle. Au cours de la même réunion, la DHUP a indiqué que le projet Démat'ADS mobilisait ses ressources et qu'un délai de trois ans serait, selon la sous-direction de la qualité du cadre de vie, nécessaire, à cette adaptation, délai qui correspondrait à 18 mois pour « *faire de la maïeutique* » vis-à-vis des collectivités territoriales et les convaincre, auquel devraient s'ajouter 18 mois supplémentaires « *pour identifier les ressources humaines et financières et faire évoluer l'application* ». La mission considère que le délai de trois ans avancé par la DHUP pour ajouter une donnée supplémentaire sous Sitadel est excessif et peut être réduit en menant de manière, active et volontariste, les deux démarches concomitamment.

La mission observe que l'enrichissement de Sitadel présente des avantages indéniables par rapport aux autres solutions envisageables :

- ◆ **le collationnement et la saisie manuelle des paramètres locaux de taxation par des agents de la DGFIP correspondent à une pratique connue des services fiscaux** en matière de fiscalité locale. **Toutefois, une telle solution conduit à reproduire une organisation existante** en matière de taxe d'aménagement dont la pratique a montré qu'elle était **chronophage** (cf. point 2.1.2) **et aboutirait à priver le redevable du pré-remplissage de sa déclaration fiscale, allant à l'encontre de l'objectif de simplification** des démarches administratives que s'est assigné le Gouvernement ;
- ◆ **le développement, pour la taxe d'aménagement, d'une application telle qu'Ocsit@n** utilisée depuis 2016 par la DGFIP pour le collationnement des paramètres locaux de la taxe de séjour (Encadré 28) se traduirait par :
 - **une charge déclarative nouvelle pour les collectivités territoriales** qu'elles percevraient comme telle dès lors qu'elles devraient se connecter à un nouveau portail déclaratif dédié ;
 - **des coûts de développements importants** pour créer une nouvelle application **alors que Sitadel existe et est opérationnel**, évalués par la DGfiP *a minima* à 850 jours/hommes au titre de seule maîtrise d'œuvre ;
 - **un résultat aléatoire au regard des difficultés et dysfonctionnements rencontrés par Ocsit@n dont l'expérience est, à ce jour, peu concluante** (Encadré 28).

Encadré 28 : L'application Ocsit@n

Depuis 2016, les collectivités locales peuvent saisir leur délibération dans l'application Ocsit@n (Ouverture aux collectivités locales d'un système d'information des taxes annexes), afin de permettre la publication, deux fois par an, d'un fichier téléchargeable. L'application, accessible via le portail internet de la gestion publique (PIGP), a été développée par la DGFIP afin de mettre en œuvre les dispositions législatives relatives à la taxe de séjour portées par la loi de finances pour 2015.

Le caractère spécifique et inédit de l'application Ocsit@n, accessible depuis le 20 juillet 2016, tient au fait que les collectivités locales saisissent elles-mêmes le contenu de leur délibération en matière de taxe de séjour.

Depuis 2016, le dispositif a rencontré plusieurs difficultés.

- ◆ l'absence de référentiel implique la saisie manuelle d'informations nécessaires à l'identification de collectivités (libellé, numéro SIREN, département d'appartenance, code postal). Les erreurs de saisie sont donc régulières et pas toujours repérées par les services de la DGFIP ;
- ◆ les collectivités procèdent rarement au toilettage des informations versées par leurs soins dans l'application (suppression des délibérations obsolètes, mise à jour des périmètres). Or, celle-ci ne doit restituer que la délibération applicable, afin que les plateformes de réservation en ligne de logements puissent correctement collecter, sans doublons ;
- ◆ en 2019, il n'a pas été possible de confectionner un fichier fiable compte-tenu des erreurs présentes dans l'application. Par conséquent, toutes les collectivités n'ont pas pu être rattachées à une trésorerie. Une procédure dérogatoire a dû être mise en place d'urgence pour assurer le reversement de l'année 2019.

Source : Mission.

4.2.2.3. À terme, s'appuyer sur une généralisation de l'utilisation de Plat'au pour accroître la performance du processus de collecte

À terme, il est souhaitable de **substituer l'alimentation par le flux Sitadel par une interface de programmation applicative de la DGFIP, travaillant sur la base constituée au sein de Plat'au** incluant l'ensemble des autorisations d'urbanisme délivrées, ainsi que les taux qui leur sont rattachés, voire les exonérations applicables. Cette évolution est d'ores et déjà mentionnée dans les documents de consultation du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet Démat'ADS comme une évolution possible, qui a donc été portée à la connaissance des soumissionnaires.

Cette solution supposerait de rendre obligatoire, pour les collectivités instructrices des demandes d'autorisation d'urbanisme, leur mise à disposition dématérialisée. Ces collectivités seraient toutefois laissées libres de recourir, pour la mettre en œuvre, aux services des centres instructeurs mutualisés, voire aux DDT(M), ainsi qu'elles le font à ce jour en matière d'urbanisme. Cette solution implique donc une **modification de l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme pour instituer une obligation de traitement dématérialisé de ces demandes et étendre son application à l'ensemble des communes et centres instructeurs, laquelle n'est que le prolongement de l'obligation existant concernant les communes de plus de 3 500 habitants** (Encadré 29).

Encadré 29 : Article L. 423-3 du code de l'urbanisme

Article L. 423-3 dans sa rédaction issue de l'article 62 de la loi ELAN :

« Les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 disposent d'une télé-procédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette télé-procédure peut être mutualisée au travers du service en charge de l'instruction des actes d'urbanisme.

Un arrêté pris par le ministre chargé de l'urbanisme définit les modalités de mise en œuvre de cette télé-procédure. »

Source : Code de l'urbanisme.

À terme, la généralisation de l'utilisation de Plat'au, dans un horizon postérieur à celui du transfert, sera une source d'amélioration du dispositif. Elle constituera ainsi :

- ◆ **un facteur de simplification des obligations fiscales déclaratives des redevables**, par l'intermédiaire d'un pré-remplissage de la déclaration ;
- ◆ **un facteur d'accroissement de la performance du processus de collecte** de la taxe d'aménagement au bénéfice de l'administration fiscale qui bénéficiera d'informations d'autant plus fiables qu'elles seront directement prises à la source, sans charge supplémentaire pour les collectivités territoriales ;
- ◆ **un facteur d'efficience de ce dispositif lui-même** en tenant compte, d'une part, des expériences déjà menées en matière de facturation électronique et de commande publique, et, d'autre part, de la mise à disposition gratuite de cette plateforme par l'État au profit des collectivités territoriales.

Dans cette perspective, **le dispositif législatif à mettre en œuvre gagnerait à :**

- ◆ **s'appuyer sur la faculté de mutualisation de l'instruction** au sein des centres instructeurs, ce qui permet de ne pas faire peser une charge administrative excessive sur les 10 634 communes dites non autonomes ;
- ◆ **prévoir un dispositif d'entrée en vigueur différée** afin de permettre aux acteurs économiques, notamment les éditeurs de logiciels, mais aussi les collectivités territoriales concernées d'adapter en tant que de besoin leurs systèmes d'information ;
- ◆ le cas échéant, prévoir un dispositif d'entrée en vigueur différencié en fonction de la taille des communes (Encadré 30).

Un tel dispositif ne conditionne pas le transfert à la DGFIP de la liquidation de la taxe d'aménagement, ni n'impacte davantage défavorablement le déploiement prévisible du projet Démat'ADS. À terme, il accroîtra la performance d'ensemble du dispositif de taxation, au bénéfice du redevable comme de l'administration. Sa mise en œuvre devra tenir compte du délai nécessaire à la conception des solutions techniques, à l'adaptation des éditeurs de logiciels.

Encadré 30 : Un exemple d'entrée en vigueur progressive et différée - L'obligation de dématérialisation des factures

Le dispositif applicable en matière de facturation électronique, désormais repris dans le code de la commande publique, repose sur la mutualisation d'une solution opérationnelle, le portail Chorus Pro, commune à tous les émetteurs et récepteurs de factures électroniques, et sur la progressivité de son entrée en vigueur, au surplus différée au 1^{er} janvier 2017.

Cette solution technique a bénéficié d'une montée en puissance régulière et réaliste, grâce à la progressivité de l'entrée en vigueur de l'obligation de transmission dématérialisée. En effet, si l'obligation, pour les collectivités publiques concernées, d'accepter les factures électroniques entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017, l'obligation pesant sur leurs émetteurs fait l'objet d'un traitement différencié selon la taille des entreprises, afin de leur permettre de s'y adapter dans les meilleures conditions. Cette obligation est entrée en vigueur :

- ◆ pour les grandes entreprises et les personnes publiques à compter du 1^{er} janvier 2017 ;
- ◆ pour les entreprises de taille intermédiaires à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- ◆ pour les petites et moyennes entreprises à compter du 1^{er} janvier 2019 ;
- ◆ pour les microentreprises à compter du 1^{er} janvier 2020.

Source : Mission.

4.2.3. L'auto-liquidation peut être mise en œuvre selon trois options techniques distinctes, toutes trois sources de gains d'efficacité très significatifs

4.2.3.1. L'auto-liquidation peut reposer sur différentes solutions techniques s'appuyant sur des systèmes informatiques robustes, le risque relatif à la sécurisation du reversement aux collectivités territoriales étant maîtrisable

La mission a recherché à évaluer le coût de développement d'un dispositif d'auto-liquidation de la taxe d'aménagement, s'inscrivant dans le cadre du projet GMBI et du dispositif de surveillance/relance Surf. À cette fin, elle s'est appuyée sur l'expertise de services informatiques de la DGFIP assurant la maîtrise d'œuvre de ses systèmes d'informations, en particulier le bureau SI-1D de la sous-direction des études et du développement et la mission Chorus, qu'elle a associés à ses travaux notamment au cours d'une réunion en date du 9 janvier 2020²³, ainsi que l'Agence pour l'informatique financière de l'État concernant spécifiquement les développements susceptibles d'être rendus nécessaires dans l'environnement Chorus.

Selon les services informatiques de la DGFIP, **la conception et la mise en œuvre du dispositif de télé-déclaration et surveillance/relance**, assorti d'un procédé d'acquisition des paramètres locaux de taxation **représenteraient un total de 1 270 jours/homme** (Tableau 35).

En l'absence de chiffrage du coût d'une adaptation de Sitadel et dans le souci de fournir une évaluation de l'impact aussi complète que possible, la mission a retenu, pour la gestion des paramètres locaux de taxation, le chiffrage proposé par la DGFIP. Celui-ci doit être regardé comme un simple ordre de grandeur et non comme une recommandation de retenir la solution technique s'y rapportant. **La mission privilégie en effet une évolution de Sitadel sur ce point.**

²³ La mission a associé à cet échange destiné à explorer les différents chemins applicatifs pouvant être empruntés au sein de l'environnement de la DGFIP la sous-direction des études et du développement, les services de la gestion fiscale, de la fonction financière et comptable de l'État, de la comptabilité locale, la mission Chorus et Cap numérique.

Tableau 35 : Évaluation du coût de développement du dispositif de télé-déclaration et surveillance/relance du redevable

Objectifs	Coût de développement attendu (en jour/homme)	Calendrier
Gestion des paramètres locaux de taxation	Entre 190 j/h et 1 040 j/h selon la solution technique retenue	T0 + 18 mois ²⁴
Surveillance/relance : alimentation de Surf via Sitadel des informations relatives au titulaire des autorisations d'urbanisme	30 j/h	T0 + 2 mois
Information du redevable sous forme alerte (courrier avec édition automatisée ou courriel) lui rappelant qu'il est redevable de la taxe et les informations utiles	80 j /h	T0 + 4 mois
Récupération/fiabilisation des informations déclaratives par connexion du redevable sur le portail GMBI lui permettant de télé-déclarer les informations nécessaires	120 j /h	T0 + 5 mois
Coût total maîtrise d'œuvre	1 270 j/h²⁵	-

Source : Mission, d'après bureau SI-1D, DGFiP.

²⁴ Correspondant au délai maximal estimé par la mission pour une adaptation de Sitadel, soit l'ajout d'une à trois données supplémentaires.

²⁵ Pour les besoins de cette évaluation, la mission a retenu, par convention, la solution la plus onéreuse, pour les motifs évoqués ci-dessus.

Plusieurs options techniques ont été explorées concernant la gestion de la détermination du montant exigible, du paiement de la taxe, de sa comptabilisation, des modalités de versement aux collectivités territoriales des sommes recouvrées pour leur compte et du recouvrement forcé :

- ◆ l'option 1 correspond à un paiement dématérialisé du redevable après télé-déclaration sur le portail GMBI sous gestion applicative Médoc ;
- ◆ l'option 2 correspond à un paiement dématérialisé du redevable après télé-déclaration sur le portail GMBI sous gestion applicative Chorus ;
- ◆ l'option 3 correspond au circuit de paiement actuel avec émission de titres papier sous Chorus une fois la télé-déclaration du redevable effectuée sur le portail GMBI, puis paiement consécutif du redevable.

Alors que l'option 1 repose sur des circuits fiscaux et devrait donc être mise en œuvre par les services de la gestion fiscale, les options 2 et 3 reposent principalement sur un circuit de traitement propre aux recettes non-fiscales, étant donc susceptibles de prendre appui, dans une mesure variable toutefois, sur les pôles spécialisés existant en matière de fiscalité de l'aménagement de la DGFIP. Ces options diffèrent essentiellement sur les points suivants :

- ◆ **l'option 1 s'inscrit dans le sillon applicatif de Médoc**, application de recouvrement fiscal et suppose donc d'inscrire la gestion de la taxe d'aménagement dans cet environnement. D'un point de vue organisationnel, elle ne peut capitaliser sur l'existence des pôles TAM mais supposerait une prise en charge par les services des impôts des entreprises (SIE) de la DGFIP pour le recouvrement forcé, familiaux des procédures auto-liquidées. **Elle nécessite un investissement applicatif lourd et la sécurisation d'un nouveau flux de reversement des recettes de taxe d'aménagement aux collectivités territoriales à créer ;**
- ◆ **l'option 2 s'inscrit dans le sillon Chorus existant et nécessite des adaptations applicatives. Elle présente toutefois une complexité comptable et technique, c'est-à-dire la gestion sous Chorus d'un double flux de recouvrement et de reversement aux collectivités territoriales**, au stade du paiement dématérialisé du redevable et du recouvrement forcé. **Cette difficulté peut néanmoins être surmontée** par la création d'un module de gestion, dont la DGFIP dépendra pour disposer d'une vision complète des reversements. Cette option peut, le cas échéant, faire l'objet d'une mise en œuvre progressive en s'appuyant sur l'option 3, sans conditionner un calendrier de transfert ;
- ◆ **l'option 3 reprend le circuit de paiement et recouvrement actuel avec émission de titres papier** sous Chorus une fois la télé-déclaration du redevable effectuée sur le portail GMBI :
 - En d'autres termes, **contrairement aux deux autres options techniques, elle ne repose pas sur une auto-liquidation complète du redevable, le paiement n'étant pas immédiatement consécutif à la télé-déclaration** mais nécessitant l'émission d'un titre de perception. **Elle nécessite peu d'adaptations applicatives et présente l'avantage de fonctionner sur la base d'un flux financier et comptable existant et robuste**, moins complexe du point de vue de la gestion comptable et technique;
 - Toutefois, **elle repose sur une relation administration-redevable partiellement dématérialisée seulement, la démarche dématérialisée pesant principalement sur l'usager**. Selon le service de la fonction financière et comptable de l'État, ce dispositif pourrait néanmoins être amélioré à terme par l'envoi de titres dématérialisés sur l'espace du redevable dans l'Espace numérique sécurisé unifié (ENSU) (Encadré 31), sans que la mise en œuvre de ce dispositif ne conditionne pas le calendrier du transfert. Cette amélioration peut en effet intervenir postérieurement au transfert, sans toutefois que la mission ne soit, dans le délai imparti pour ses travaux, en mesure de se prononcer sur le délai de mise en œuvre de celle-ci.

L'option 3 peut constituer la base du transfert et faire l'objet d'améliorations ultérieures ou servir de socle au déploiement plus ambitieux, dans un second temps, de l'option 2. Ces deux options peuvent s'appuyer, du point de vue de l'organisation, sur les pôles spécialisés de la DGFIP, lesquels pourraient également continuer à gérer le reliquat de dossiers liquidés sous ADS 2007 pendant la période immédiatement consécutive au transfert au titre de l'extinction des stocks (cf. point 5.3.1). Dans tous les cas, les risques liés à l'infrastructure informatique et à la sécurisation des flux financiers avec les collectivités territoriales sont maîtrisés (Tableau 36).

Quelle que soit l'option retenue, elle doit prendre en compte la persistance, à tout le moins lors de son déploiement, d'un flux de déclaration papier. À titre illustratif, le taux de déclaration dématérialisée pour l'impôt sur le revenu était, en 2018, de 60 %. La prise en charge, d'une part, de la taxation d'office, et, d'autre part, du reliquat de déclarations papier pourra être effectuée par les centres des impôts fonciers (CDIF). Ceux-ci sont déjà en charge, dans le cadre du dispositif de surveillance/relance de la DGFIP en matière d'impôts fonciers, de l'évaluation d'office des contribuables qui, en dépit des relances qui leur sont adressées dans le cadre de ce dispositif, persistent à se soustraire à leurs obligations déclaratives. La synergie avec les processus fonciers de la DGFIP pourrait ainsi donner sa pleine mesure.

PRÉPARATOIRE À UN
DÉCISION ADMINISTRATIVE

Tableau 36 : Cartographie des risques associés au transfert de liquidation de la taxe d'aménagement

Risque	Auto-liquidation Option 1	Auto-liquidation Option 2	Auto-liquidation Option 3
<p>Risque identifié (O/N ; si oui : sérieux>faible>maîtrisé)</p> <p>Infrastructure informatique</p> <p>Observations</p>	<p>N</p> <p>Si cette option nécessite un fort investissement de la DGFIP, les services informatiques sont, au regard de leur compétence, en mesure d'en assurer la robustesse.</p> <p>Cette option s'appuie sur des développements en cours de production (GMBI) et des infrastructures existantes, qui nécessitent des adaptations lourdes (Médoc).</p> <p>O Maîtrisé</p>	<p>N</p> <p>Si cette option nécessite un investissement de la DGFIP, les services informatiques sont, au regard de leur compétence, en mesure d'en assurer la robustesse.</p> <p>Cette option s'appuie sur des développements en cours de production (GMBI) et des infrastructures existantes à adapter au stade du paiement/recouvrement.</p> <p>O Maîtrisé</p>	<p>N</p> <p>Cette option s'appuie sur des développements en cours de production (GMBI) et ne nécessite pas d'évolutions majeures de court terme au stade du recouvrement.</p>
<p>Risque identifié (O/N ; si oui : élevé>faible>maîtrisé)</p> <p>Reversement du produit aux collectivités territoriales</p> <p>Observations</p>	<p>O Maîtrisé</p> <p>Cette option suppose la création d'un nouveau circuit de reversement aux collectivités territoriales dont la DGFIP devra assurer la robustesse.</p> <p>Cette complexité peut être surmontée par la création d'un module de gestion, dont la DGFIP sera dépendante pour disposer d'une vision complète des reversements, et la réalisation de tests avant déploiement destinés à s'assurer du bon fonctionnement du circuit.</p>	<p>O Maîtrisé</p> <p>Cette option suppose une adaptation du circuit de reversement existant, complexifié par la gestion d'un double flux de recettes (au comptant lors du paiement dématérialisé du redevable ; selon le circuit actuel en cas de recouvrement forcé).</p>	<p>N</p> <p>Cette option s'appuie sur des circuits de reversement existant. Elle nécessite néanmoins la création d'un module de liquidation interfacé avec Chorus, comme pour les options 1 et 2, qui procède à la ventilation.</p> <p>En revanche, cette option repose sur une gestion sur un flux unique de recettes sous Chorus.</p>

Annexe IV

Risque	Auto-liquidation Option 1	Auto-liquidation Option 2	Auto-liquidation Option 3
		<p>Cette complexité peut être surmontée par la création d'un module de gestion, dont la DGFIP sera dépendante pour disposer d'une vision complète des reversements, et la réalisation de tests avant déploiement destinés à s'assurer du bon fonctionnement du circuit. Le cas échéant, une mise en œuvre progressive peut être prévue, en s'appuyant sur l'option 3 avant de déployer le schéma cible de l'option 2.</p>	
Sécurité juridique	<p>Risque identifié (O/N ; si oui : élevé>faible>maîtrisé) Observations</p>	<p>N - 0 Maîtrisé</p>	<p>N - 0 Maîtrisé</p>
Redevable/Communication	<p>Risque identifié (O/N ; si oui : élevé>faible>maîtrisé) Observations</p>	<p>En cas de taxation d'office, le redevable qui a cherché à éluder l'impôt recevra un titre papier. Cette difficulté ne concerne que cette catégorie de redevables (soit environ 20%). Cette difficulté peut être surmontée à terme par l'envoi de titres dématérialisés sur l'espace du redevable dans l'ENSU.</p>	<p>Cette option exige une télé-déclaration du redevable alors que, dès lors qu'elle s'appuie sur des circuits de paiement et comptables existant, l'administration lui adressera des titres papier. Le redevable peut y voir une certaine complexité de la procédure de taxation.</p>

Annexe IV

Risque	Auto-liquidation Option 1	Auto-liquidation Option 2	Auto-liquidation Option 3
		<p>La mise en œuvre de ce dispositif ne conditionne pas le calendrier du transfert et peut intervenir postérieurement.</p>	<p>Une amélioration pourrait être apportée à terme par l'envoi de titres dématérialisés sur l'espace du redevable dans l'ENSU. La mise en œuvre de ce dispositif ne conditionne pas le calendrier du transfert : il s'agit d'une amélioration qui peut intervenir postérieurement. La mission n'est pas en mesure de se prononcer sur le délai de mise en œuvre de cette amélioration.</p>

Source : Mission.

Encadré 31 : L'espace numérique sécurisé unifié (ENSU)

La DGFIP a porté une attention croissante au parcours utilisateur au cours des dernières années, ce qui a abouti à la refonte du portail www.impots.gouv.fr.

L'espace numérique sécurisé unifié (ENSU) doit constituer le socle de la relation à distance avec l'utilisateur en lui permettant de disposer sur un espace unique de sa situation fiscale. Il permettra à l'utilisateur de visualiser son tableau de bord personnalisé reflétant sa situation (derniers documents reçus, principales échéances à venir...) et de payer en quelques clics ses factures en lien avec les organismes publics (impôts, produits locaux, amendes). Cette offre permettra à la DGFIP de tendre, à terme, vers le « zéro papier » dans sa relation avec la plupart des usagers.

Les recettes non fiscales, au nombre desquelles figure à ce jour la taxe d'aménagement, ne sont pas encore intégrées dans l'ENSU. Selon le bureau FCE2A du service financier et comptable de l'État, une étude d'urbanisation concernant cette intégration aurait été réalisée, soulignant certaines contraintes. Ses conclusions n'ont pas été communiquées à la mission.

Source : Mission.

Toutes trois adossées à l'environnement déclaratif que constitue le portail GMBI, ces options ne présentent pas de différence majeure quant au délai nécessaire à leur mise en œuvre, soit, selon les services informatiques de la DGFIP, 12 mois. La mission estime toutefois que, pour assurer la robustesse de l'environnement technique du transfert, un délai de 18 mois lui apparaît nécessaire et de nature à permettre un transfert rapide dès le 1^{er} janvier 2022. Il s'agit en tout état de cause d'un délai considéré comme nécessaire pour une adaptation de Sitaldel.

En revanche, **l'option 1 se singularise par son coût de développement élevé, soit 3,175 M€ au titre de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage, le coût de la maîtrise d'ouvrage représentant, selon les services de la DGFIP, 40 % des coûts de maîtrise d'œuvre (Tableau 37). Les coûts de développement des options 2 et 3 sont sensiblement moins élevés, soit :**

- ♦ pour l'option 2 un coût de développement total de 2,263 M€. Le coût de fonctionnement pérenne s'élèverait à 339 570€, correspondant à 15 % du coût de développement²⁶ ;
- ♦ pour l'option 3 un coût de développement total de 1,989 M€. Le coût de fonctionnement pérenne s'élèverait à 298 410€.

²⁶ Selon le bureau SI-1D, le coût de maintenance annuelle d'une application de la DGFIP représente, selon les cas, entre 10 et 20 % des coûts de développement. La mission a donc retenu, pour évaluer le coût de fonctionnement pérenne des options présentées, la référence de 15 %.

Tableau 37 : Coûts d'un dispositif auto-liquidé selon le choix applicatif pour la DGFIP

	Option 1 Télé-déclaration et paiement dématérialisé du redevable ; gestion applicative DGFIP assurée sous Médoc	Option 2 Télé-déclaration et paiement dématérialisé du redevable ; gestion applicative DGFIP assurée sous Chorus	Option 3 Télé-déclaration du redevable et circuit de paiement actuel sous Chorus
Module de gestion agent	Prise en compte des déclarations Paiement de la seconde échéance : émission d'un rappel pour informer l'usager et d'une facture à payer sous Payfip Gestion des cas de taxation d'office	Prise en compte des déclarations Paiement de la seconde échéance : émission d'un titre via Chorus Gestion des cas de taxation d'office	Prise en compte des déclarations Paiement en une ou deux échéances : émission d'un titre via Chorus Gestion des cas de taxation d'office
Coût de développement (en jours/homme) Délai : T0 + mois	500 j/h T0 + 12 mois	500 j/h T0 + 12 mois	500 j/h T0 + 12 mois
Détermination du montant exigible	Calcul de liquidation généré sur le portail, compte usager/redevable	Calcul de liquidation généré sur le portail, compte usager/redevable	Calcul de liquidation et passerelle GMBI/Chorus

Annexe IV

	Option 1 Télé-déclaration et paiement dématérialisé du redevable ; gestion applicative DGFIP assurée sous Médoc	Option 2 Télé-déclaration et paiement dématérialisé du redevable ; gestion applicative DGFIP assurée sous Chorus	Option 3 Télé-déclaration du redevable et circuit de paiement actuel sous Chorus
Coût de développement (en jours/homme) Délai : T0 + mois	80 j/h T0 + 4 mois	80 j/h T0 + 4 mois	180 j/h T0 + 6 mois
Paiement	Passerelle GMBI – Payfip Offre de paiement numérique au choix du redevable : - par CB ou prélèvement à échéance sous un seuil ; - par prélèvement à échéance au-dessus d'un seuil (2 échéances maximum), le cas échéant assorti d'un courriel 1 mois avant le second prélèvement invitant le redevable à provisionner son compte	Passerelle GMBI – Payfip Offre de paiement numérique au choix du redevable : - par CB ou prélèvement à échéance sous un seuil ; - par prélèvement à échéance au-dessus d'un seuil (2 échéances maximum), le cas échéant assorti d'un courriel 1 mois avant le second prélèvement invitant le redevable à provisionner son compte	Circuit Chorus / REP inchangé
Coût de développement (en jours/homme) Délai : T0 + mois	120 j/h T0 + 4 mois	120 j/h T0 + 4 mois	S.O.
Comptabilisation du paiement	Raccordement Médoc (pour créer flux vers RSP)	Flux comptable et de paiement vers l'application de gestion et Chorus	Circuit Chorus / REP inchangé
Coût de développement (en jours/homme) Délai : T0 + mois	1 000 j/h T0+ 4 mois (inclus dans paiement)	80 j/h T0+ 4 mois (inclus dans paiement)	S.O.
Versement aux collectivités territoriales	Module de gestion avec passerelle entre GMBI et ce module	Passerelle de raccordement à Chorus	Circuit Chorus / REP inchangé

Annexe IV

	Option 1 Télé-déclaration et paiement dématérialisé du redevable ; gestion applicative DGFIP assurée sous Médoc	Option 2 Télé-déclaration et paiement dématérialisé du redevable ; gestion applicative DGFIP assurée sous Chorus	Option 3 Télé-déclaration du redevable et circuit de paiement actuel sous Chorus
Coût de développement (en jours/homme) Délai : T0 + mois ²⁷	80 j/h T0 + 4 mois	80 j/h DGFIP + 100 j/h AIFE T0 + 4 mois/ T0 + 6 mois	S.O.
Recouvrement en cas de non-paiement / non déclaration	Raccordement Médoc (pour créer flux vers RSP)	Flux Chorus	Circuit Chorus / REP inchangé
Coût de développement (en jours/homme) Délai : T0 + mois	40 j/h T0 + 4 mois	80 j/h T0 + 6 mois	S.O.
Coût de développement total (en jour/homme) (coût total = coût de développement télé-déclaration et surveillance/relance + option 1, 2 ou 3)	3 420 j/h	2 310 j/h	2 030 j/h
Coût de développement maîtrise d'œuvre total (en k€) 1 J/H = 700€	2 268	1 617	1 421
Coût de développement maîtrise d'ouvrage (en k€) (40 %)	907,2	646,8	568,4
Coût de développement total (en k€)	3 175,2	2 263,8	1 989,4
Coût de maintenance annuelle prévisible (en k€) (15 %)	476,28	339,57	298,41

Source : Mission, d'après bureau SI-1D, DGFIP et AIFE.

²⁷ L'AIFE a proposé deux solutions techniques distinctes sur ce point, avec deux chiffrages et deux calendriers distincts selon ces solutions qui aboutissent au même résultat. Par convention, et pour les besoins du chiffrage effectué par ses soins, la mission a retenu la solution la moins onéreuse, qui est également celle présentant le délai de mise en œuvre le plus bref. Eu égard à la faible différence sur ces aspects entre les deux solutions, au surplus rapporté au projet global, la mission considère les deux solutions admissibles.

4.2.3.2. Dans les trois cas, des gains d'efficience significatifs sont identifiés

La mission a cherché à évaluer les impacts des options précitées. Pour ce faire, elle s'est attachée à identifier les coûts et les gains nets impliqués par chacune **en raisonnant par référence à l'organisation du processus de collecte existant, dans l'objectif d'identifier les gisements d'économies par phase.** Elle a pris en compte les aspects suivants :

- ◆ **s'agissant de l'infrastructure informatique** : l'estimation prend en compte les coûts de développements informatiques (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre), les coûts ou gains nets de maintenance annuelle attendus ;
- ◆ **s'agissant de la phase de liquidation** : l'estimation des gains nets attendus de la dématérialisation a été appréciée sous deux angles, soit :
 - **l'extinction des circuits de traitement papier** : la mission s'est fondée sur le coût moyen de production et d'émission d'un courrier communiqué par la DHUP (soit 1,3 €), le nombre de courriers d'information adressés au redevable au titre des première et deuxième échéances de la taxe d'aménagement ainsi qu'au titre de la redevance pour archéologie préventive (part logement). En l'absence de réponse exploitable de la DRIEA concernant le nombre de dossiers de TCBCCE reçus annuellement, dont le traitement n'est à ce jour pas automatisé, la mission n'a pas tenu compte des gains y afférents, qui sont toutefois certains. La mission a également tenu compte des gains d'archivage, calculés, en retenant l'hypothèse d'un archivage assuré par l'administration et non externalisé auprès d'un prestataire, sur la base d'un coût de 10€ par mètre linéaire²⁸ ;
 - **l'impact sur les ETP** : la mission a appliqué la méthodologie exposée ci-dessous (Encadré 32). Si la méthode de calcul proposée tient compte de 44 ETP concernant le contrôle de légalité des délibérations ponctuellement effectués par des agents des services instructeurs de la fiscalité et le conseil aux collectivités territoriales, la mission observe que ces deux activités sont marginales et que les pôles instructeurs de la fiscalité n'ont pas vocation à perdurer après transfert. Ces activités seraient susceptibles d'être mutualisées par les DDT(M). Une partie de ces ETP pourrait donc ne plus s'avérer nécessaire ;

Encadré 32 : Impact sur la masse salariale

La mission a calculé les effectifs nécessaires dans le cadre d'une auto-liquidation fonctionnant dans des conditions optimales, soit dans le cas d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 % ou 60 % avec exigibilité de la taxe à la date d'achèvement, sur la base des socles « agent » défini ci-dessus.

Pour mémoire :

- ◆ ces socles correspondent aux temps passés respectivement associés aux tâches de (i) contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales, soit 7 % des temps passés représentant 44 ETP, (ii) de mise en qualité des dossiers (composée de la saisie des dossiers et des démarches de fiabilisation des informations déclarées par le redevable), soit 35 % des temps passés représentant 220 ETP, (iii) de liquidation stricto sensu (soit calcul et information du redevable automatisés, et contrôle), soit 42 % des temps passés représentant 264 ETP et (iv) de gestion des réclamations et des contentieux, soit 16 % des temps passés représentant 100 ETP ;
- ◆ l'hypothèse basse d'un taux de recours à la dématérialisation de 60 % correspond au taux de dématérialisation de la déclaration à l'impôt sur le revenu en 2018.

Sous ces hypothèses, la mission a considéré que les temps passés nécessaires au fonctionnement normal du service à la DGFIP étaient de 197 en cas de taux de recours de 80 % et de 294 en cas de taux de recours de 60 % (Tableau 38 Tableau 31), selon la méthodologie suivante :

²⁸ https://guideachats.ucanss.fr/co/S_Archives.html

Annexe IV

- ◆ les ETP liés au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités, dont les travaux de la mission ont montré, pour ce dernier, qu'il était en réalité marginal (cf. point 2.1.2), n'avaient pas lieu d'être concernés par le transfert, soit 44 ETP ;
- ◆ elle a identifié les temps passés nécessaires en appliquant aux socles « agent » (ii) et (iii) définis un ratio de 20 % et 40 % correspondant à la part des déclarations papier subsistante, en excluant donc de ce calcul les 44 ETP précités ;
- ◆ elle a pris en compte les temps passés au titre de la gestion des réclamations et contentieux, soit le socle agent (iv) sans modification, soit 100 ETP.

Tableau 38 : Impact sur la liquidation dans un processus à date d'achèvement (en ETP)

	Taux de recours 80%	Taux de recours 60%
Gain ETP	388	291
ETP maintenus au titre du chiffrage proposé	421	338
Dont temps passés nécessaires pour la phase de liquidation DGFIP	197	294
Dont 44 ETP au titre du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales	44	44

Source : Mission.

Par convention, la mission a majoré les effectifs nécessaires à la phase de liquidation DGFIP de 20 % dans le cas où l'exigibilité de la taxe serait maintenue dans ses conditions actuelles, ce qui induirait un besoin supplémentaire pour la DGFIP au titre du dispositif de surveillance/relance des redevables (Tableau 39).

Tableau 39 : Impact sur la liquidation (en ETP)

	Taux de recours 80%	Taux de recours 60%
Gain ETP	349	232
ETP maintenus au titre du chiffrage proposé	280	397
Dont temps passés nécessaires pour la phase de liquidation DGFIP	236	353
Dont 44 ETP au titre du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales	44	44

Source : Mission.

La mission a ensuite calculé, sur la base de la méthodologie présentée supra (Encadré 23), le gain de masse salariale attendu sur la liquidation, soit :

- ◆ 14 658 000€ dans le cas d'un taux de recours de 80 % ;
- ◆ 9 744 000 € dans le cas d'un taux de recours de 60 %.

- ◆ **s'agissant du recouvrement** : l'estimation des gains nets attendus a été appréciée, lorsqu'il y avait lieu selon l'option considérée, sous deux angles, soit :
 - **l'extinction des circuits de traitement papier** : la mission s'est fondée sur le coût moyen de production et d'affranchissement d'un courrier communiqué par la DGFIP (soit 0,65 €) sur le nombre de titres de perception adressés au redevable au titre de la première échéance de la taxe d'aménagement (seule impactée), de la redevance pour archéologie préventive (part logement), et de la TCBCE. Elle a également évalué, lorsqu'il y avait lieu selon les options considérées, les gains attendus de l'extinction des paiements par chèque sur la base du nombre de paiement par chèques et du coût moyen de traitement par chèque (soit 0,413€) communiqués par le bureau FCE2A de la DGFIP ;

Annexe IV

- **l'impact sur les ETP** : la mission a évalué l'impact, en termes d'ETP, de l'extinction du traitement des chèques ainsi que, lorsqu'il y avait lieu selon l'option considérée, d'un dispositif-auto-liquidé sur le traitement de la première échéance de la taxe d'aménagement, en se fondant sur les réponses des pôles au questionnaire diffusé par la mission. La mission s'est attachée à tenir compte des évolutions et impacts prévisibles d'une auto-liquidation sur les tâches à accomplir, soit la gestion de la taxation d'office, des incidents de paiement et de la deuxième échéance ;
- ◆ **s'agissant des coûts de formation**, qui constituent des coûts de transition, la mission n'a pu en tenir compte faute d'avoir obtenu de la DGFIP, dans le délai de ses travaux, les informations nécessaires pour y procéder.

La mission a procédé à cette évaluation sur la base, d'une part, d'un taux de recours au dispositif dématérialisé de 80 %, comme pour les scénarii analysés respectivement aux points 4.1.3.2 et 4.1.3.3, et, d'autre part, de 60 %, ce taux correspondant au taux de recours à la déclaration dématérialisée de l'impôt sur le revenu en 2018.

Encadré 33 : Impact sur le processus de recouvrement concernant les options 1 à 3

Pour apprécier les gains d'efficacité sur le processus de recouvrement en matière de masse salariale, la mission a tout d'abord cherché à évaluer l'impact d'une extinction du paiement par chèque, lequel mobilise à ce jour, au regard des déclarations des pôles du Vaucluse, de Saône et Loire et du Morbihan, en moyenne 0,4 ETP par pôle, soit 5,2 ETP pour l'ensemble des pôles.

Elle a ensuite cherché à apprécier le nombre d'ETP mobilisés par les traitements de première échéance de taxe d'aménagement. Sur la base des réponses des pôles au questionnaire de la mission,

- ◆ 74,6 ETP sont à ce jour mobilisés par le traitement des titres à échéance unique, ou des titres à première et deuxième échéance ;
- ◆ le nombre de titres émis à échéance unique ou première échéance s'élève à 295 727, environ 60 % du nombre de titres émis ;
- ◆ le nombre d'ETP à ce jour mobilisés par le traitement des titres émis à échéance unique ou première échéance s'élève donc à 44,76 ETP.

La mission a identifié le nombre d'ETP potentiellement impacté par l'extinction du paiement par chèque et la diminution des traitements de première échéance selon deux variantes : la première repose sur un taux de recours à la dématérialisation de 80 %, la seconde sur un taux de recours de 60 % (Tableau 40).

Elle a ensuite calculé, dans ces deux cas, les gains liés à la réduction de masse salariale (Tableau 41).

Annexe IV

Tableau 40 : Impact calculable sur le processus de recouvrement – options 1 et 2 (en ETP)			
	ETP mobilisés	Taux de recours 80 %	Taux de recours 60 %
Impact ETP lié à l'extinction du paiement par chèque	5,20	4,16	3,12
Impact ETP lié à la diminution des traitements de première échéance	44,76	35,80	26,50
Total	49,96	39,96	29,62

Source : Mission.

Tableau 41 : Impact calculable la masse salariale au niveau du recouvrement – options 1 et 2 (en euros)

	Taux de recours 80 %	Taux de recours 60 %
ETP concernés	39,96	29,62
Gain annuel (en€)	1 678 320	1 244 040
Rappel : coût moyen agent = 42 195		

Source : Mission.

Dans tous les cas, dans la mesure où le circuit de traitement sous Chorus/REP caractérisant l'option 3 est maintenu, cette option n'emporte pas de gain associé à la masse salariale dans la phase de recouvrement. Pour autant, elle présente un caractère évolutif, par elle-même ou en tant que pallier transitoire vers une autre option.

Par exemple, par elle-même, cette option pourrait bénéficier de gains liés à la mise en place d'une offre de paiement dématérialisée à disposition des redevables en matière de recettes non fiscales, dont le déploiement est prévu, selon le bureau FCE2A, pour fin 2020. La mission n'a pas tenu compte de cette évolution possible dans son chiffrage, compte tenu de son impact peu prévisible.

Source : Mission.

Il résulte de l'évaluation réalisée par la mission que :

- ◆ **l'option technique 2 apparaît la plus efficiente, quel que soit le taux de recours à la dématérialisation du redevable (Tableau 42), sans toutefois que l'écart avec les autres options ne conduisent nécessairement à les exclure dès lors que :**
 - l'écart entre les impacts des options 1 et 2 est faible ;
 - l'option 3 présente un potentiel d'évolution ;
- ◆ **les trois options présentent des gains d'efficience supérieurs aux scénarii de transfert reposant sur ADS 2007, qui génère au contraire des surcoûts immédiats (cf. point 4.1.3.2) ou sur un nouvel applicatif de liquidation de même logique dans le cadre de l'environnement Démat'ADS, lequel :**
 - se caractérise, sous l'hypothèse d'un taux de recours à la dématérialisation de 80 %, par une performance inférieure de plus de 5 M€ annuels récurrents par rapport à l'option 3 (Tableau 43) ;
 - présente un niveau de performance à peine équivalent à l'option 3 de l'environnement GMBI appréciée sur la base d'un taux de recours à la dématérialisation de 60 % alors que le scénario sous environnement Démat'ADS a été évalué sous l'hypothèse d'un taux de recours de 80 %.

Tableau 42 : Évaluation de l'impact financier des trois solutions techniques

	Option 1				Option 2				Option 3			
	Taux de recours 80 %		Taux de recours 60 %		Taux de recours 80 %		Taux de recours 60 %		Taux de recours 80 %		Taux de recours 60 %	
	Coûts	Gains	Coûts	Gains	Coûts	Gains	Coûts	Gains	Coûts	Gains	Coûts	Gains
Infrastructure informatique												
Développement total (MOE+MOA) (en €)	3 175 200		3 175 200		2 263 800		1 263 800		1 989 400		1 989 400	
Impact net Maintenance annuelle (en €)		208 520		208 520		345 230		345 230		386 390		386 390
Dématérialisation des étapes de liquidation												
Extinction courriers papier au redevable (en €)		798 601		598 951		798 601		598 951		798 601		598 951
Extinction archivage papier TAM/RAP (en €)		131 632		98 724		131 632		98 724		131 632		98 724
Impact net ETP (en €)		14 658 000		9 744 000		14 658 000		9 744 000		14 658 000		9 744 000
Dématérialisation recouvrement/paiement du												
Extinction traitement papier titres (émission/annulation; TAM/RAP/TCBCE) (en €)		512 729		384 547		512 729		384 547		0		0
Extinction des paiements par chèque (en €)		163 800		122 850		163 800		122 850		0		0
Impact ETP (en €)		1 678 320		1 244 040		1 678 320		1 244 040		0		0
Total (en €)	3 175 200	18 151 604	3 175 200	12 401 633	2 263 800	18 288 314	2 263 800	12 538 343	1 989 400	15 974 623	1 989 400	10 828 065

Source : Mission.

Tableau 43 : Comparaison des gains attendus de l'auto-liquidation sous GMBI et du scénario sous environnement Démat'ADS ou ADS 2007

	Taux de recours – 80%			
	Scenario Auto-liquidation GMBI		Scenario Démat'ADS	
	Option 1	Option 2	Option 3	Scenario ADS 2007
Gains attendus (en €)	18 151 604	18 288 314	15 974 623	3 487 632

Source : Mission

4.3. Fixer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux accroîtrait l'efficacité du dispositif d'auto-liquidation tout en améliorant le délai de versement des recettes aux collectivités territoriales

4.3.1. Fixer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux accroîtrait significativement l'efficacité du dispositif d'auto-liquidation

4.3.1.1. Fixer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux limiterait substantiellement les annulations et réductions de titres de perception ainsi que les tâches de gestion administrative à faible valeur ajoutée

La taxe d'aménagement est, en application de l'article L. 331-27 du code de l'urbanisme, exigible à la date d'émission du titre de perception, lequel est émis au plus tôt douze mois après la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme. **Le titre de perception est ainsi émis sur la base des informations déclarées plus d'un an auparavant par le pétitionnaire, ce qui occasionne, en l'état du processus de collecte, une charge de traitement importante pour les agents, au stade de l'assiette comme du recouvrement, et qui peut, de surcroît, se trouver démultipliée en cas d'émission d'un second titre de perception 24 mois après l'obtention de l'autorisation d'urbanisme lorsque le montant de taxe est supérieur à 1 500 €.**

En effet, dans ces délais, **peuvent ainsi survenir :**

- ♦ **des annulations ou réductions de titres** du fait de l'évolution, de la modification ou de l'abandon de son projet par le pétitionnaire, **lesquelles représentent entre 230 et 240 M€ chaque année.** Selon les informations transmises en date du 24 janvier 2020 par le service financier et comptable de l'État, **les seules annulations de titres de perception représentaient en 2019 environ 8 % des titres pris en charge au titre de cette même année ;**
- ♦ **une multiplication de traitements administratifs à faible valeur ajoutée** pour les agents qui doivent s'assurer du bon adressage des titres de perception au redevable, qui, entre la date à laquelle il a établi la DENCI et la date d'émission du titre de perception, peut avoir changé de domiciliation. **Les titres non distribuables représentaient, en 2018, 82 561 titres sur un total de 435 018, soit 19 % des titres et mobilisaient, selon les déclarations des DDFiP plus de 21 ETP sur le total de 136 affectés aux pôles spécialisés dans le recouvrement de la fiscalité de l'aménagement, soit 15 % des effectifs.**

Différer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux permettrait de renforcer l'efficacité d'un dispositif auto-liquidé. Dans cette hypothèse, **le redevable procéderait, en effet, à sa déclaration fiscale après l'achèvement des travaux, ce qui limiterait substantiellement :**

- ♦ **les difficultés d'adressage ;**
- ♦ **les annulations ou réductions de titres.** Les annulations et réductions actuellement liées à la modification ou à l'abandon du projet disparaîtraient ainsi ; seules demeurerait les annulations ou réductions liées à un contentieux administratif qui n'aurait pu être purgé, compte tenu des délais de jugement devant les juridictions administratives²⁹, avant la date d'achèvement des travaux.

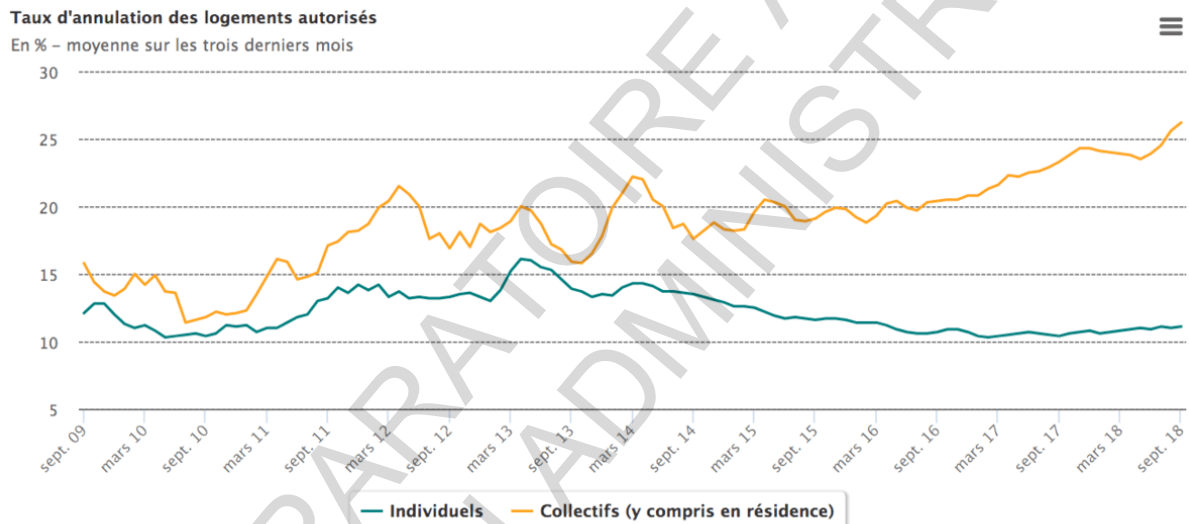
²⁹ Selon le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) rendu en décembre 2015 et le rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par M^{me} Christine Maugué, conseillère d'État, « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » (janvier 2018), le délai moyen de jugement en urbanisme semble depuis 2013 s'être stabilisé autour de 23 mois en

La part respective des annulations et réductions actuellement liées à la modification ou à l'abandon du projet et à un contentieux administratif ne peut être quantifiée, faute pour les administrations concernées (DHUP/DGALN et DGFIP) de disposer de ces informations. À défaut de disposer de ces éléments, **la mission s'est toutefois efforcée d'évaluer la part du contentieux formé devant les juridictions administratives.**

Pour approcher le poids des annulations contentieuses, la mission a rapproché le nombre de permis de construire taxables, communiqué par le service des études et statistiques du ministère de la cohésion des territoires sur la base des informations de la base Sitadel avec le taux moyen des décisions d'urbanisme faisant l'objet d'un recours, soit 1,4 % au regard du rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives rendu en décembre 2015³⁰.

Selon les travaux du Conseil général du développement durable, le taux d'annulation des autorisations d'urbanisme serait en augmentation depuis 2010. Proche de 10 % en 2018 pour les logements individuels, il s'élèverait à près de 25 % en moyenne pour les logements collectifs (Graphique 14). Selon la méthodologie retenue de ces travaux, le taux d'annulation estime la proportion de logements autorisés dont les permis sont annulés (par décision administrative ou à l'initiative du pétitionnaire).

Graphique 14 : Taux d'annulation des logements autorisés



Source : SDES, Sitadel, estimations à fin septembre 2018

Source : SDES, Sitadel.

Le nombre d'autorisations attaquées représenterait donc approximativement 8 % du nombre d'autorisations annulées. Ce taux de 8 % est une valeur maximale qui n'est pas atteinte dès lors que toutes les autorisations attaquées ne sont pas annulées.

Dans cette hypothèse, avec 8 % au maximum, **la part des annulations ou réductions de titres de perception exclusivement imputables à une annulation contentieuse de l'autorisation d'urbanisme constituant le fait générateur de la taxe d'aménagement est faible.** Dès lors, **différer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux permettrait de renforcer l'efficacité d'un dispositif auto-liquidé en limitant substantiellement les annulations ou réductions de titres, dont l'origine est essentiellement extra-contentieuse.**

première instance, ce à quoi il faut rajouter un délai d'environ 17 mois en appel, plus éventuellement un délai de jugement de 14 mois au Conseil d'État.

³⁰ Selon ce rapport, entre 1,2 et 1,6 %, de ces décisions font l'objet d'un recours chaque année.

4.3.1.2. Synchroniser la date de la déclaration de taxe d'aménagement avec les autres obligations fiscales déclaratives à l'achèvement serait source d'efficience pour l'administration fiscale

Les constructions nouvelles, ainsi que les changements de consistance ou d'affectation des propriétés bâties ou non bâties, doivent, en application de l'article 1406 du code général des impôts, **être déclarés au service des impôts** du lieu de situation des biens, par les propriétaires, **dans les quatre-vingt-dix jours de leur réalisation définitive**. Ainsi, pour les constructions nouvelles ou reconstructions, doivent être souscrites :

- ◆ pour les locaux d'habitation, les déclarations H1 ou H2;
- ◆ pour les maisons exceptionnelles affectées à l'habitation, la déclaration modèle ME ;
- ◆ pour les locaux industriels relevant de la méthode comptable, la déclaration modèle U ;
- ◆ pour les locaux professionnels depuis le 1^{er} janvier 2017 : pour les locaux achevés à compter de cette date, seule la déclaration n° 6660-REV doit être déposée.

Cette déclaration fiscale est distincte de la déclaration d'achèvement de fin de travaux prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme, qui permet à l'administration compétente de délivrer ou non un certificat de conformité au permis de construire, qui suit une procédure particulière prescrite par les articles R.* 462-1 et suivants du même code. **Elle poursuit un objectif spécifique et s'inscrit d'ailleurs dans le dispositif de surveillance/relance de la DGFIP** (Lascot) qui permet d'éviter les différés de déclarations trop importants, qui viseraient à éluder l'impôt.

Dès lors, **différer la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux permettrait de renforcer l'efficacité d'un dispositif auto-liquidé en l'inscrivant pleinement dans le dispositif de surveillance/relance existant et en limitant donc les coûts d'évolution de l'infrastructure informatique.**

La mission a recherché à évaluer les gains attendus d'un report de la date d'exigibilité à la date d'achèvement des travaux. Pour ce faire, elle a procédé à une estimation de l'impact :

- ◆ **pour la liquidation, d'une baisse des ETP estimés nécessaires au fonctionnement normal du dispositif auto-liquidé**, minoré de 20 % au minimum **en raison des synergies résultant du dispositif, notamment en matière du surveillance/relance** des redevables, pour la DGFIP. Sous cette hypothèse, 197 temps passés sont estimés nécessaires pour le processus DGFIP si le taux de recours à la dématérialisation est de 80 % et 294 si le taux de recours est de 60 % (Tableau 44 et Encadré 32) ;

Tableau 44 : Impact d'une exigibilité à date d'achèvement sur les temps passés au titre de la liquidation (en ETP)

	Taux de recours 80%	Taux de recours 60%
Gain ETP	388	291
ETP maintenus au titre du chiffrage proposé	421	338
Dont temps passés nécessaires pour la phase de liquidation DGFIP	197	294
Dont 44 ETP au titre du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales	44	44

Source : Mission (selon méthodologie exposée en encadré 31).

- ◆ **pour le recouvrement**, en termes de masse salariale, **d'une baisse du nombre de plis non distribuables et d'une forte diminution du nombre des annulations ou réduction de titres de perception, soit se traduisant par une diminution des incidents de paiement.** Pour la première, les ETP concernés ont été déterminés sur la base des réponses des pôles au questionnaire de la mission (cf. point 2.2.3.2 ci-dessus) ; pour la seconde, les ETP concernés ont été déterminés par référence aux informations quantitatives et qualitatives obtenues auprès du pôle du Vaucluse (Encadré 15 ci-dessus). Les gains d'ETP ont été déterminés en tenant compte de l'impact *a priori* plus fort sur l'option 3, car moins dématérialisée que les deux autres (soit un gain de 27 ETP supplémentaires correspondant à 80 % du gain total théorique) ; pour les options 1 et 2, le gain serait de 20 ETP, correspondant à 60 % du gain total théorique. Compte tenu du stade du processus considéré et de la nature de l'impact ici mesuré, la mission a maintenu un gain constant quel que soit le taux de recours à la dématérialisation.

En outre, si la mission n'a pu évaluer précisément l'impact de cette mesure sur les réclamations et le contentieux, il est cependant vraisemblable qu'elle contribuera, dans les deux cas, à les minorer. En effet, les réclamations et requêtes contentieuses sont en partie liées aux modifications de l'autorisation d'urbanisme ou à l'abandon du projet.

Sur cette base, quoiqu'il n'y ait pas de parfaite correspondance entre les redevables de la taxe d'aménagement (soit les titulaires d'autorisation d'urbanisme) et ceux de la taxe foncière (soit le propriétaire de l'immeuble) et donc de synergie complète des processus, les gains attendus imputables à la seule modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sont significatifs, quelle que soit l'option technique retenue (Tableau 45), aboutissant à un **gain supplémentaire par rapport à l'évaluation des gains attendus des trois options techniques analysées sous environnement GMBI compris entre 2,5 M€ et 3,6 M€** (Tableau 46).

Tableau 45 : Impact de la fixation de l'exigibilité de la taxe à la date d'achèvement des travaux

	Option 1			Option 2			Option 3		
	Coûts	Taux de recours 80 %	Taux de recours 60 %	Coûts	Taux de recours 80 %	Taux de recours 60 %	Coûts	Taux de recours 80 %	Taux de recours 60 %
Infrastructure informatique									
Développement total (MOE+MOA) (en €)	3 175 200			2 263 800			1 989 400		
Maintenance annuelle (en €)		208 520	208 520		345 230	345 230		386 390	386 390
Dématérialisation des étapes de liquidation									
Extinction courriers papier au redevable (en €)		798 601	598 951		798 601	598 951		798 601	598 951
Extinction archivage papier TAM/RAP (en €)		131 632	98 724		131 632	98 724		131 632	98 724
Gain ETP (en €)		16 296 000	12 222 000		16 296 000	12 222 000		16 296 000	12 222 000
<i>Dont exigibilité à la date d'achèvement</i>		1 638 000	2 478 000		1 638 000	2 478 000		1 638 000	2 478 000
Dématérialisation du processus de recouvrement/paiement									
Extinction traitement papier titres (en €)		512 729	384 547		512 729	384 547		0	0
Extinction des paiements par chèque (en €)		163 800	122 850		163 800	122 850		0	0
Impact ETP (en €)		2 544 444	2 110 164		2 544 444	2 110 164		1 154 832	1 154 832
<i>Dont exigibilité à la date d'achèvement (en €)</i>		866 124	866 124		866 124	866 124		1 154 832	1 154 832
Total (en €)	3 175 200	20 655 728	15 745 757	2 263 800	20 792 438	15 882 467	1 989 400	18 767 455	14 460 897

Source : Mission.

Tableau 46 : Impact comparé de la date d'exigibilité sur la performance des options techniques d'auto-liquidation (en euros)

	Exigibilité inchangée	Exigibilité à l'achèvement des travaux	Écart (en euros)
Taux de recours de 80 %			
Gain Option 1 (en euros)	18 151 604	20 655 728	2 504 124
Gain Option 2 (en euros)	18 288 314	20 792 438	2 504 124
Gain Option 3 (en euros)	15 974 623	18 767 455	2 792 832
Taux de recours de 60 %			
Gain Option 1 (en euros)	12 401 633	15 745 757	3 344 124
Gain Option 2 (en euros)	12 538 343	15 882 467	3 344 124
Gain Option 3 (en euros)	10 828 065	14 460 897	3 632 832

Source : Mission.

4.3.1.3. Synchroniser la date de la déclaration de taxe d'aménagement avec les autres obligations fiscales déclaratives à l'achèvement serait source de simplification pour le redevable

La synchronisation de l'exigibilité de la taxe d'aménagement avec les obligations fiscales liées à la taxe foncière serait source de simplification pour le redevable dès lors que :

- ◆ celui-ci procéderait à la déclaration de la taxe d'aménagement en même temps que sa déclaration de taxe foncière, dans un même environnement fiscal, le portail GMBI, allégeant donc la perception des obligations déclaratives qui lui incombe en créant l'impression de n'accomplir qu'une seule démarche administrative et non deux ;
- ◆ le moment de la déclaration serait rapproché de celui du paiement, ce qui générerait moins d'incompréhension de la part du redevable, notamment au regard des délais s'imposant dans le cadre de la procédure actuelle et, la déclaration intervenant postérieurement à l'achèvement des travaux, moins de demandes d'informations auprès de l'administration ;
- ◆ selon le principe du dites-le nous une fois, les informations saisies par ses soins au titre de la taxe d'aménagement pourront être réutilisées pour la taxe foncière. À titre illustratif, les informations requises concernant les prêts aidés par l'État ou les prêts conventionnés souscrits par le redevable figurent à ce jour à la fois dans la DENCI et dans la déclaration H1 : ils sont donc à ce jour renseignés deux fois par le redevable.

4.3.2. Au regard de l'échantillon analysé par la mission, une exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement ne dégraderait pas l'équilibre des finances locales, voire améliorerait le délai de versement aux collectivités territoriales

4.3.2.1. Au regard de l'échantillon analysé, prévoir l'exigibilité de la taxe d'aménagement à la date d'achèvement des travaux ne dégraderait pas l'équilibre des finances locales mais serait susceptible d'améliorer le délai de disponibilité des recettes au profit des collectivités territoriales

La mission a cherché à mesurer l'impact, pour les collectivités territoriales, d'une modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sur la base d'un échantillon de dossiers (Encadré 34).

L'analyse de cet échantillon montre que :

- ◆ **le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance intervient postérieurement à la date d'achèvement réelle des travaux dans 94 % des cas, soit en moyenne plus de 202 jours après la date d'achèvement réelle des travaux ;**
- ◆ le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance n'intervient avant la date d'achèvement réelle des travaux que dans 6 % des cas, soit en moyenne 37 jours avant cette date.

Il apparaît qu'**une modification de la date d'exigibilité à l'achèvement des travaux serait susceptible d'améliorer les délais de disponibilité des recettes, en faveur des collectivités territoriales concernées.** L'analyse de la mission a été réalisée avec le concours des services de la DGFIP et du SNUM pour la mise à disposition des données permettant l'analyse, lesquels ont œuvré sous la contrainte des délais impartis à la mission pour conduire ses travaux. Une analyse complémentaire, sur la base d'un échantillon élargi, pourrait ultérieurement être conduite par les services de la DGFIP pour confirmer cette étude.

Ce n'est donc qu'à titre complémentaire que la mission a étudié les mesures d'accompagnement qui seraient susceptibles d'être envisagées par ailleurs.

Encadré 34 : Méthodologie retenue pour évaluer l'impact d'une modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sur les collectivités territoriales

Pour évaluer l'impact d'une modification de la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement sur les recettes des collectivités territoriales, la mission a constitué un échantillon aléatoire de près de 1 000 dossiers sélectionnés dans la base foncière de la DGFIP dans huit départements présentant des profils différents (Aines, Charente-Maritime, Cher, Haute-Garonne, Lot, Bas-Rhin, Yvelines, Hauts-de-Seine et Var).

Cet échantillon de plus de 1 000 dossiers comportant la date d'achèvement réelle de l'opération immobilière et le numéro d'identification de l'autorisation d'urbanisme s'y rattachant. Il a été communiqué au SNUM pour identification du numéro du titre de perception y afférent ainsi que de sa date d'émission. Ces informations ont ensuite été communiquées au service financier et comptable de l'État pour identification de la date de paiement. Le service financier et comptable de l'État a pu traiter 683 dossiers dans le délai imparti à la mission pour rendre ses travaux.

Au terme de ces opérations, la mission a identifié les dossiers effectivement exploitables, soit 418 : elle a écarté (i) les dossiers en réalité relatifs au paiement de la redevance pour archéologie préventive (part logement), (ii) les secondes échéances ou paiements échelonnés pour ne retenir que les paiements à échéance unique ou à première échéance.

L'analyse de cet échantillon de 418 dossiers exploitables révèle qu'à ce jour :

- ◆ le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance intervient postérieurement à la date d'achèvement réelle des travaux dans 94 % des cas, soit en moyenne plus de 202 jours après la date d'achèvement réelle des travaux ;
- ◆ le recouvrement de l'échéance unique ou de la première échéance n'intervient avant la date d'achèvement réelle des travaux que dans 6 % des cas, soit en moyenne 37 jours avant cette date.

Dans la grande majorité des cas, rendre la taxe d'aménagement exigible à la date d'achèvement des travaux aurait pour effet d'accélérer le recouvrement et donc le reversement des recettes aux collectivités territoriales. La mission observe néanmoins que la fiabilisation de l'échantillon, soit l'identification des lignes exploitables, pourrait être susceptible d'avoir modifié son profil initial.

L'analyse de la mission a été réalisée avec le concours des services de la DGFIP et du SNUM pour la mise à disposition des données permettant l'analyse, lesquels ont œuvré sous la contrainte des délais impartis à la mission pour conduire ses travaux. Une analyse complémentaire, sur la base d'un échantillon élargi, pourrait ultérieurement être conduite par les services de la DGFIP pour confirmer cette étude. Celle-ci pourrait aussi identifier les cas particuliers des projets de très grande taille dans les délais de réalisation sont *a priori* importants.

Source : Mission.

4.3.2.2. *Un relèvement du seuil de paiement à double échéance ne compenserait que partiellement le différé de recettes des collectivités territoriales, la suppression de la double échéance n'étant en tout état de cause pas souhaitable*

4.3.2.2.1. *La mise en œuvre d'une échéance unique de paiement n'est pas souhaitable pour les redevables*

En application de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme, le recouvrement de la taxe d'aménagement fait l'objet de l'émission de titres de perception émis douze et vingt-quatre mois après la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, la date de la décision de non-opposition ou la date à laquelle l'autorisation est réputée avoir été accordée, selon que le montant de la taxe d'aménagement est ou non supérieur à 1 500 €.

La gestion de la double échéance est globalement perçue comme :

- ◆ un alourdissement de leur charge de travail par les agents ;
- ◆ peu lisible pour les redevables en cas d'émission rapprochée des titres, c'est-à-dire du fait d'un retard de traitement au stade de la liquidation.

Ce constat avait déjà conduit les rapports IGF-CGEDD de 2017 et CGEDD-MRA de 2018 à recommander une modification de l'article L. 331-24 du code de l'urbanisme pour privilégier un paiement en une échéance unique. Une telle évolution présenterait l'avantage de :

- ◆ simplifier les traitements informatiques et alléger l'activité des agents ;
- ◆ répondre aux attentes de certains pétitionnaires qui souhaiteraient pouvoir payer la taxe en une seule fois, dont ils incluent souvent le montant dans leur prêt immobilier ;
- ◆ de sécuriser les recettes des collectivités puisque les produits sont recouverts au plus proche du fait générateur.

À organisation constante, elle supposerait de maîtriser le risque liée à l'augmentation, au cours de la première année de mise en œuvre de cette modification législative, du montant de recettes perçues (paiement de la seconde échéance sur les anciennes autorisations et paiement unique des autorisations accordées sous l'empire de la nouvelle loi).

Cependant, la mise en œuvre d'une échéance unique de paiement suppose d'apprécier ces effets sur les redevables, au regard de leur capacité à mobiliser des paiements parfois conséquents en une seule fois. L'infocentre de la DGFIP ne permettant qu'un requêtage par titre, la mission a analysé le nombre de dossiers caractérisés par un montant de taxe exigible inférieur ou égal à 1 500 € sur la base d'extractions effectuées par l'intermédiaire d'ADS 2007, puis a procédé à leur ventilation par tranches.

Le nombre de dossiers caractérisés par un montant de taxe exigible inférieur à 1 500 € varie d'une année à l'autre, y compris en fonction de l'avancée du processus de liquidation du dossier. Ainsi, en 2018, il passe de près de 219 000 dossiers comptabilisés au stade du dépôt à 279 528 au stade de la vérification du dernier calcul, et à 226 841 dossiers effectivement taxés pour un montant inférieur à 1 500 euros. **Leur part au regard du nombre total de dossiers est stable entre 2016 et 2018, représentant 60 % des dossiers totaux,** que le point de référence soit constitué par l'année de dépôt, de vérification du dernier calcul ou de la décision (Tableau 47).

Tableau 47 : Nombre des dossiers de taxe d'aménagement soumis au paiement à échéance unique ou à double échéance (2016-2019)

Année de dépôt	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1500€	249 682	250 719	218 898	105 520
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est strictement supérieure à 1500€	167 373	175 546	152 929	68 250

Annexe IV

Année de dépôt	2016	2017	2018	2019
Part des dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 € (en %)	60	59	59	61
Part des dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 € (en %)	40	41	41	39
Année de vérification du dernier calcul intervenu sur le dossier	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 €	262 779	285 048	279 528	277 060
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est strictement supérieure à 1 500 €	155 119	183 524	188 656	192 361
Part des dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 € (en %)	63	61	60	59
Part des dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 € (en %)	37	39	40	41
Année de décision	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1500€	248 091	254 233	226 841	130 269
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est strictement supérieure à 1500€	162 084	175 783	160 815	98 067
Part des dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 € (en %)	60	59	59	57
Part des dossiers dont la taxe exigible est inférieure ou égale à 1 500 € (en %)	40	41	41	43

Source : Extractions ADS 2007 (DGALN).

Au regard de la ventilation des dossiers en fonction du montant de taxe d'aménagement exigible au titre de l'année de décision, 43 % de dossiers sont, en 2019, taxés pour des montants supérieurs à 1 500 € et 28 % pour des montants supérieurs à 3 000 €, cette répartition étant stable entre 2016 et 2019 (Tableau 48). 11 633 dossiers sont taxés pour des montants supérieurs à 10 000 €. **La mission estime qu'une suppression du paiement en deux échéances se traduirait par des effets importants pour les redevables, notamment les particuliers, tels qu'elle serait en réalité susceptible de nuire au recouvrement de la taxe**, au risque d'un accroissement des procédures de recouvrement forcé et donc sans bénéfice utile pour les agents aujourd'hui chargés du recouvrement.

Tableau 48 : Ventilation des dossiers taxés en fonction du montant exigible

		Année de décision			
		2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est inférieure à 0€		5 641	6 011	5 961	4 177
Part (en %)		1	1	2	2
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 0€ et 499€		145 201	148 928	131 651	72 642
Part (en %)		35	35	34	32
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 500€ et 999€		62 162	62 478	56 530	33 247
Part (en %)		15	15	15	15
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 1 000€ et 1 499€		35 011	36 731	32 629	20 157
Part (en %)		9	9	8	9
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 1 500€ et 1 999€		26 475	27 360	24 323	14 795
Part (en %)		6	6	6	6
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 2 000€ et 2 499€		21 571	23 263	20 011	12 430
Part (en %)		5	5	5	5
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 2 500€ et 2 999€		18 283	20 170	17 967	10 720
Part (en %)		4	5	5	5
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 3 000€ et 4 999€		45 638	49 995	45 187	27 904
Part (en %)		11	12	12	12
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 5 000€ et 9 999€		31 785	35 358	33 720	20 631
Part (en %)		8	8	9	9
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 10 000€ et 19 999€		9 080	9 748	9 825	6 093
Part (en %)		2	2	3	3
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 20 000€ et 29 999€		2 520	2 619	2 697	1 581
Part (en %)		1	1	1	1
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 30 000€ et 49 999€		2 288	2 381	2 426	1 397
Part (en %)		1	1	1	1
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 50 000€ et 99 999€		2 238	2 446	2 393	1 353
Part (en %)		1	1	1	1
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est supérieure à 100 000€		2 282	2 528	2 336	1 209
Part (en %)		1	1	1	1

Source : Extractions ADS 2007 (DGALN).

4.3.2.2. Un relèvement du seuil de la double échéance ne générerait que peu de recettes supplémentaires à échéance unique

Le seuil de 1 500€, fixé la loi de finances n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, n'a jamais été réévalué, alors que les valeurs forfaitaires par mètre carré de construction fixées au 1^{er} janvier 2011, à 660€/m² hors Île-de-France et à 748€/m² en Île-de-France font l'objet d'une révision annuelle en fonction du dernier indice du coût de la construction.

Procéder à une réévaluation de ce seuil suppose d'apprécier un niveau d'acceptabilité et de soutenabilité pour le redevable. Au regard de la ventilation précitée des dossiers en fonction du montant de taxe d'aménagement exigible au titre de l'année de décision, 16 % des dossiers présentent un montant compris entre 1 500€ et 3 000€ (Tableau 48).

En cas de relèvement du seuil, les recettes supplémentaires disponibles à échéance unique au profit des collectivités territoriales seraient, en moyenne de 83 M€. Une augmentation du seuil de double échéance ne présente donc qu'un intérêt limité, à comparer au coût d'une telle mesure pour le redevable (Tableau 49).

Cependant, le principe d'une révision visant à suivre l'évolution de l'indice du coût de la construction permettrait d'éviter une augmentation progressive du nombre de dossiers à double échéance, eu égard à son coût de gestion, tout en restant relativement indolore pour le redevable.

Tableau 49 : Impact d'un relèvement du seuil de double échéance

	Nombre de dossiers	Part (en %)	Montant maximal de taxe (en euros)
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 1 500€ et 1 999€	14 795	6	25 891 250
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 2 000€ et 2 499€	12 430	5	27 967 500
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 2 500€ et 2 999€	10 720	5	29 480 000
Total	37 945	16	83 338 750

Source : Mission.

4.3.2.3. La création, à titre transitoire, d'un acompte pesant sur les professionnels serait juridiquement concevable

Outre les pistes explorées aux points précédents, la mission s'est interrogée sur la faisabilité d'un éventuel dispositif transitoire reposant sur un régime d'acompte auquel seraient soumis les seuls professionnels redevables de la taxe d'aménagement, à l'exclusion des particuliers, dans l'objectif de conserver, pendant la période impactée par la modification de l'exigibilité de la taxe, un niveau de recettes acceptable pour les collectivités territoriales.

Si **ce dispositif** ne modifierait pas l'assiette de la taxe d'aménagement, ni n'alourdirait la charge fiscale des contribuables concernées, il **repose sur une différence de traitement qu'il institue entre redevables de la taxe d'aménagement du point de vue du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques**, laquelle doit, en principe, être justifiée sur une différence objective de situation. **La sécurité juridique d'une telle solution exigerait donc de l'entourer de garde-fous suffisants pour atténuer le risque constitutionnel.**

Selon la direction de la législation fiscale, **ce risque serait atténué de manière significative si l'acompte était dû par les contribuables qui bénéficient d'une autorisation de construire ou d'aménager portant sur une surface significative**, conformément à la solution dégagée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-744 DC relative à la loi de finances pour 2017 (Encadré 35).

Encadré 35 : L'appréciation de la constitutionnalité d'un dispositif d'acompte

Dans sa décision n° 2016-744 DC, le Conseil constitutionnel a admis qu'un régime d'acompte pouvait être conforme au principe d'égalité devant les charges publiques. Institué par l'article 21 de la loi de finances pour 2017 en matière de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), l'acompte était dû par les établissements redevables de la taxe majorée, à laquelle étaient soumis les établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés.

Pour conclure à l'absence de méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur la double circonstance que :

- ◆ **l'acompte ne concernait que les établissements ayant une surface significative de vente, donc présentant une moindre vulnérabilité économique** : « 45. En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu, sans modifier ni l'assiette ni le taux de la taxe sur les surfaces commerciales, augmenter les recettes publiques de l'exercice 2017, l'État et les communes ou leurs groupements bénéficiant ainsi d'une avance sur le paiement de la taxe due au titre de l'année suivante. **Pour ce faire, il a choisi de faire supporter un acompte aux établissements commerciaux de détail ayant une surface significative de vente.** » ;
- ◆ **le montant de l'acompte tenait compte de la réalité de l'assiette économique sur laquelle reposait la taxe** : « 46. En deuxième lieu, en fixant le montant de l'acompte à 50 % de la taxe majorée, le législateur a pris en considération le fait qu'à la date de son paiement les contribuables auront déjà réalisé une part du chiffre d'affaires sur lequel portera la taxe due au titre de l'année suivante. » ;
- ◆ **le dispositif était proportionné** : « 47. En dernier lieu, le législateur a prévu que l'imputation de cet acompte sur la prochaine imposition et, le cas échéant, sa restitution partielle ou totale interviendrait dès l'année suivante ou, en cas de cessation d'activité, dans les six mois suivant cette cessation. »

Source : Conseil constitutionnel, décision n° 2016-744 DC.

Si les personnes morales ne représentent, au regard des extractions d'ADS 2007, que 17 % des titres pris en charge en 2019, elles représentent 63 % du montant total de ces titres, soit près de 1,119 Mds€.

La mission a cherché à approcher les modalités opérationnelles d'un dispositif d'acompte à partir de la ventilation des montants liquidés en fonction des tranches figurant dans les tableaux ci-dessus afin d'identifier la taille des projets correspondants. Il ne s'agit toutefois que d'ordres de grandeur (Encadré 36). Il ressort de cette estimation que les projets supérieurs à 10 000 m²³¹ relèveraient de la dernière tranche de dossiers (dossiers dont le montant de taxe exigible est supérieur à 100 000€). La surface moyenne des projets qui entrent dans cette tranche ont une surface moyenne de l'ordre de 5 800 m². Ils acquittent environ un quart du produit total de la taxe d'aménagement pour un produit estimé, en 2019, à 537 M€ (Tableau 50).

³¹ Ce seuil correspond à celui défini par le code de l'environnement pour la saisine de l'autorité environnementale compétente pour un examen « au cas par cas », examen qui permet à l'autorité environnementale de décider de soumettre ou non le projet à évaluation environnementale.

Encadré 36 : Méthodologie suivie pour estimer l'assiette moyenne par dossier et le rendement par tranche

La mission a cherché à approcher les modalités opérationnelles d'un dispositif d'acompte à partir de la ventilation des montants liquidés en fonction des tranches figurant dans les tableaux ci-dessus afin d'identifier la taille des projets correspondants. Il ne s'agit toutefois que d'ordres de grandeur, établis selon la méthodologie suivante :

- ◆ pour chaque tranche, un montant moyen de taxe a été retenu, multiplication du nombre de dossier par cette valeur moyenne, permettant d'approcher le produit de la taxe par tranche ;
- ◆ une estimation de la base taxable par tranche a été faite en appliquant le taux forfaitaire global moyen de 3,4 % ;
- ◆ la mission a appliqué la valeur forfaitaire par mètre carré en province pour obtenir un ordre de grandeur de l'assiette en mètres carrés, pour chaque tranche ;
- ◆ elle a déterminé, sur la base du nombre de dossiers par tranche, le nombre moyen de mètre carré par dossier, pour chaque tranche.

Source : Mission.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

Tableau 50 : Estimation de l'assiette moyenne par dossier et du rendement par tranche

Année de décision	Nombre de dossier en 2019	Taxe moyenne pour la tranche (en €)	Estimation du produit de la taxe (M€)	Assiette moyenne par dossier (en m ²)
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est inférieure à 0€	9 474	0	0	0
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 0€ et 499€	164 816	250	41	10
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 500€ et 999€	64 521	750	48	29
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 1 000€ et 1 499€	38 151	1 250	48	49
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 1 500€ et 1 999€	27 899	1 750	49	68
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 2 000€ et 2 499€	23 231	2 250	52	88
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 2 500€ et 2 999€	20 289	2 750	56	107
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 3 000€ et 4 999€	53 311	4 000	213	156
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 5 000€ et 9 999€	41 113	7 500	308	293
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 10 000€ et 19 999€	12 925	15 000	194	586
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 20 000€ et 29 999€	3 609	23 000	83	898
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 30 000€ et 49 999€	3 251	40 000	130	1 562
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est comprise entre 50 000€ et 99 999€	3 253	75 000	244	2 929
Nombre de dossiers dont la taxe exigible est supérieure à 100 000€	3 578	150 000	537	5 859

Source : Mission.

5. Le lancement rapide des opérations préparatoires, qu'elles soient d'ordre informatique, normatif ou opérationnel, doit permettre un transfert dès le 1er janvier 2022

5.1. La sécurisation du transfert de la liquidation de la fiscalité de l'aménagement à la DGFIP suppose un délai de mise en œuvre qui ne peut être inférieur à 18 mois

Indépendamment des développements informatiques nécessaires, le transfert de la liquidation de la fiscalité de l'aménagement à la DGFIP suppose des modifications de niveau législatif et réglementaire du code de l'urbanisme. Deux vecteurs autonomes seront donc nécessaires pour porter les modifications normatives nécessaires au transfert :

- ◆ les modifications de niveau législatif peuvent être intégrées au sein d'un projet de loi de finances, pour être adoptées en fin d'année 2020. Le cas échéant, elles peuvent être portées par un autre véhicule législatif, non identifié, pour autant qu'elles présentent un lien suffisant avec celui-ci ;
- ◆ les modifications de niveau réglementaire doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, lesquelles peuvent être ordinairement adoptées dans un délai de six mois suivant la promulgation des dispositions législatives.

La mission estime que le délai de mise en œuvre du transfert ne peut en tout état de cause être inférieur à 18 mois, ni excéder une durée de deux ans, au regard de l'ensemble des dispositions juridiques, techniques et sociales à mettre en place afin d'assurer **les conditions de réussite du transfert, au profit des redevables et des collectivités territoriales,** avec la mobilisation exigée des agents des deux ministères. **La mission recommande de prévoir un dispositif d'entrée en vigueur du transfert de la taxe d'aménagement à la DGFIP, par exemple au 1^{er} janvier 2022, afin d'assurer les conditions de réussite du transfert.**

Il convient en effet :

- ◆ **de prendre les dispositions législatives et réglementaires** de modification des principes et des modalités de liquidation après avoir conduit les concertations préalables qui seraient jugées nécessaires avec les collectivités locales ;
- ◆ **de tenir compte du délai, raisonnable et nécessaire, à la conduite des opérations relatives aux infrastructures informatiques dont la robustesse constitue un impératif au transfert ;**
- ◆ **d'assurer la sécurité juridique du transfert vis-à-vis des redevables,** qu'il s'agisse des particuliers ou des professionnels pour lesquels ce point de repère est simple et leur permet d'identifier l'interlocuteur fiscal. **Ce dispositif est, au surplus, conforme aux recommandations du Secrétariat général du Gouvernement** concernant les dates communes d'entrée en vigueur des normes applicables aux professionnels³² ;
- ◆ d'assurer la préparation des manœuvres « ressources humaines » dans les deux ministères concernés, comprenant des modalités d'évolution professionnelle et, le cas échéant, de transfert satisfaisantes aux agents concernés des administrations.

³² Circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur (NOR: PRMX1113982C).

5.2. La mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement et des taxes associées nécessite une modification du code l'urbanisme

La mission a identifié les modifications à effectuer *a minima* en vue du transfert de la taxe d'aménagement (Tableau 51) et de la redevance pour archéologie préventive (part logement) ainsi que de la TCBC (Tableau 52). La suppression du versement pour sous-densité doit aussi être mise en œuvre par abrogation des articles le concernant.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

Tableau 51 : Modifications normatives nécessaires au transfert de la taxe d'aménagement

Objectif	Code de l'urbanisme		Observations
	Disposition législative	Disposition réglementaire	
	Modification de l'article L. 331-5		Il convient de sécuriser la transmission des paramètres locaux de taxation, notamment la transmission du taux applicable associé à une autorisation d'urbanisme donnée. Les communes, établissements publics de coopération intercommunale, les départements et la région Île-de-France communiquent, au plus tard le [xxx] de chaque année, les taux ainsi que les exonérations et abattements applicables localement aux services de l'État chargés de la fiscalité [en utilisant les solutions dématérialisées mises à disposition par l'État à cet effet]. Ils communiquent également, par l'intermédiaire du service en charge de l'instruction des actes d'urbanisme qui peut être mutualisé, le taux applicable associé à l'autorisation d'urbanisme délivrée.
Communication des taux, dont les taux zonés, et exonérations		Modification des articles R. 331-10 et R. 331-11	L'article R. 331-11 (transmission électronique aux services de l'État de certaines informations) gagnerait à être complété par un 6° mentionnant, lorsque la commune fait partie des près de 2 800 communes pratiquant la sectorisation des taux, le taux applicable. Cette modification ne constitue pas réellement une charge nouvelle pour les collectivités concernées qui sont déjà tenues de communiquer, en application du 5° de l'article R. 331-10, la référence du secteur concerné. Cette dernière disposition pourrait être abrogée et l'article R. 331-11 complété. Le 2° de l'article R. 331-10, qui prescrit la transmission de la DENCI, perd de son intérêt dans le cadre d'un dispositif auto-liquidé, au surplus en cas d'exigibilité à la date d'achèvement.

Objectif	Code de l'urbanisme		Observations
	Disposition législative	Disposition réglementaire	
Compétence DGFIP en matière de liquidation	Modification de l'article L.331-19		<p>La modification de l'article L. 331-19 est nécessaire pour éteindre la compétence des DDT(M) en matière de liquidation. Il convient de prévoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'extinction de cette compétence pour le flux, soit les dossiers assis sur des autorisations d'urbanisme délivrées à compter du [1^{er} janvier 2022] ; - le principe d'auto-liquidation par le redevable sur le portail DGFIP et la compétence des services de la DGFIP en matière de liquidation.
Exigibilité à la date d'achèvement des travaux	Modification de l'article L. 331-27	Modification de l'article R. 331-9	<p>La modification de l'article R. 331-9 permet de modifier en cascade les autres dispositions mentionnant « les services de l'Etat mentionnés à l'article R. 331-9 ».</p> <p>La modification de cette disposition est nécessaire pour fixer l'exigibilité de la taxe à la date d'achèvement des travaux.</p> <p>Une modification peut être nécessaire selon l'option technique retenue, dans l'hypothèse où cette dernière ne reposerait pas sur un circuit propre aux recettes non fiscales.</p> <p>Cette disposition devient <i>a priori</i> inutile dès lors que liquidation et recouvrement sont assurés par la même administration.</p> <p>Les options 2 et 3 reposent sur une logique de traitement selon un circuit de recettes non fiscales. Dans le cas où l'option1, qui repose sur un circuit fiscal, serait privilégiée, les services de la DGFIP devraient examiner l'intérêt d'une modification des dispositions du code de l'urbanisme renvoyant aux recettes non fiscales (art. L. 331-24 notamment).</p>
Recouvrement	Article L. 331-24	Abrogation de l'article R. 331-13	
Adaptation à examiner par la DGFIP selon l'option retenue			

Source : Mission.

Tableau 52 : Modifications normatives nécessaires au transfert de la redevance pour archéologie préventive (part logement) et de la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage (TCBCE)

Taxes concernées	Dispositions impactées	Observations
Redevance pour archéologie préventive (part logement)	Modification de l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme	La compétence actuelle des DDT(M) pour procéder à la liquidation de la RAP logement repose sur un renvoi de l'article L. 524-8, I du code du patrimoine à l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme, qui prévoit la compétence des DDT(M) pour liquider la taxe d'aménagement.
Versement pour sous-densité	Section II du chapitre Ier du titre III du livre III du code de l'urbanisme	Pour transférer cette compétence à la DGFIP, une modification de l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme suffit. La section II du chapitre Ier du titre III du livre III du code de l'urbanisme porte les dispositions relatives au versement pour-densité. Au regard de la proposition formulée par la mission, elle doit être abrogée.
Taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage	Modification de l'article L. 520-10 du code de l'urbanisme	La compétence actuelle des DDT(M) pour procéder à la liquidation de la TCBCE repose sur l'article L. 520-10 du code de l'urbanisme, qui doit donc, pour être transférée, être modifié. Au niveau réglementaire, une modification de l'article R. 520-10 du code de l'urbanisme.
	Modification de l'article L. 520-20 du code de l'urbanisme	Modification pour abroger l'avis des services de l'État chargés de l'urbanisme.

Annexe IV

Taxes concernées	Dispositions impactées	Observations
Adaptation à examiner par la DGFIP selon l'option retenue		Les options 2 et 3 reposent sur une logique de traitement selon un circuit de recettes non fiscales. Dans le cas où l'option1, qui repose sur un circuit fiscal, serait privilégiée, les services de la DGFIP devraient examiner l'intérêt d'une modification des dispositions du code de l'urbanisme renvoyant aux recettes non fiscales (par exemple les articles L. 520-17 et R. 520-17 du code de l'urbanisme pour la TCBCF).

Source : Mission

5.3. La conduite des opérations préalables nécessaires au transfert exige la mobilisation des services tant de la DGFIP que du secrétariat général du ministère de la cohésion des territoires

5.3.1. L'apurement du stock des dossiers fiscaux en instance est un préalable indispensable au transfert

Pour assurer la sécurité juridique des opérations, **le transfert doit concerner les dossiers rattachés à une autorisation d'urbanisme délivrée à compter du 1^{er} janvier 2022.**

En effet, **au regard de la solution proposée**, soit l'auto-liquidation dans le cadre de l'espace GMBI, **les dossiers rattachés à des années antérieures n'ont pas vocation à être transférés à la DGFIP dès lors que les pétitionnaires ont rempli une DENCI** lors du dépôt de leur demande d'autorisation d'urbanisme, laquelle a déjà fait l'objet d'une saisie par les agents des DDT(M) sous ADS 2007 et **dont le traitement, s'il n'est pas achevé, est à tout le moins engagé.** Or, **il est, pour la mission, difficilement concevable d'imposer au redevable, au motif que le circuit de traitement des dossiers est appelé à s'éteindre en DDT(M), une nouvelle démarche dans le cadre de GMBI.** Ces dossiers doivent être traités par les DDT(M), y compris le stock existant qui s'élève à plus de 97 000 dossiers pour les années 2016 à 2018 et 70 000 dossiers environ au titre de l'année 2019. L'apurement de ce stock doit être réalisé en utilisant des moyens vacataires ou contractuels de longue durée, en fonction de l'ampleur du retard dans les DDT(M). L'objectif doit être pour toutes les DDT(M) d'arriver à un stock nul à la date de transfert. La mission recommande à la DGALN de programmer pour cette seule mission dès 2020 un volume d'ETP vacataires et de contractuels longue durée. Dans certaines DDT(M) notamment, le stock à traiter correspond à parfois plus d'une année de liquidation, ce qui justifierait l'emploi de contractuels sur la durée nécessaire.

Une difficulté existe toutefois concernant le **cas où le pétitionnaire se verrait délivrer une autorisation d'urbanisme en 2022 alors qu'il aurait déposé une DENCI en fin d'année 2021 :**

- ◆ **dans l'hypothèse où la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement ne serait pas modifiée**, la mission estime que **le transfert ne peut aboutir à faire peser une nouvelle charge administrative sur le redevable** : il ne saurait donc lui être demandé de procéder à une nouvelle déclaration, dématérialisée cette fois, dans le cadre de GMBI. **Les dossiers déposés dans les derniers mois, qui peuvent être plus anciens lorsque les communes tardent à les adresser et les dossiers relevant du système actuel devront donc également être instruits par les DDT(M) avec le dispositif actuel de traitement.** Un dossier déposé en 2021 relèverait *a priori* du système actuel et devra donc être instruit en utilisant ADS 2007. **Cette modalité d'instruction, qui ne concerne que les autorisations d'urbanisme octroyées en 2022 dont la demande a été déposée en 2021, devra être prévue dans les mesures normatives nécessaires au transfert, à titre transitoire ;**
- ◆ **dans l'hypothèse où la date d'exigibilité de la taxe d'aménagement serait désormais prévue à l'achèvement des travaux, le redevable devrait procéder à la déclaration dans le cadre de GMBI** : en effet, au regard des évolutions possibles de l'autorisation d'urbanisme et du projet immobilier s'y rapportant entre le dépôt de la demande d'autorisation et la date d'achèvement, **cette solution apparaît préférable, y compris pour le redevable lui-même.** Elle évite en effet des échanges avec l'administration pour gérer les annulations ou réductions de taxe et les incidents de paiement éventuels en procédant.

5.3.2. Un dispositif de sensibilisation des redevables et bénéficiaires aux nouvelles modalités de collecte des taxes concernées doit accompagner la transition

Les modifications structurelles du processus de collecte de la taxe d'aménagement justifient une information précoce du redevable sur ses obligations déclaratives. L'obligation de procéder à sa déclaration de taxe d'aménagement sur l'espace GMBI doit en effet être portée à sa connaissance, non seulement par le dispositif de surveillance/relance, mais aussi, en réalité dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme liée à son projet immobilier. Cette information peut ainsi utilement lui être communiquée lors de la délivrance du récépissé de dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, soit par une modification de ce récépissé pour le compléter, soit sur un autre support, à but informatif, qui serait remis au pétitionnaire en même temps que ce récépissé.

De manière plus générale, il est souhaitable que la communication organisée par la DGFIP dans la perspective du déploiement de GMBI inclue une information quant à la taxe d'aménagement.

En outre, les services de la DGFIP se substituant aux DDT(M), il convient de **sensibiliser les collectivités territoriales concernées aux conséquences qui s'attachent à ce changement, notamment concernant la taxation d'office des constructions ou aménagements effectués sans autorisation ou en infraction avec l'autorisation accordée**, conformément à l'article L. 331-23 du code de l'urbanisme. Ces infractions sont constatées par un procès-verbal établi par le maire, qui devra, à compter du transfert, veiller à le communiquer aux services compétents de la DGFIP, ce procès-verbal devant en principe, comme c'est le cas à ce jour, mentionner l'ensemble des éléments permettant de procéder à la taxation.

5.3.3. Le transfert implique des modifications significatives d'organisation des services, tant dans les DDT(M) qu'au sein de la DGFIP, modifications qui nécessitent la préparation et la mise en œuvre d'une démarche coordonnée en matière de ressources humaines

Sur les 629 ETP aujourd'hui mobilisés pour la liquidation, suivant les ETP nécessaires au bon fonctionnement du nouveau dispositif sont estimés, par la mission, entre 197 et 353 au niveau national, variant selon les options techniques retenues, les modalités d'exigibilité retenues et le degré d'appropriation de l'outil dématérialisé de déclaration.

Une fois l'option technique de l'auto-liquidation réalisée dans le cadre de GMBI déterminée, la DGFIP devra, en premier lieu, apprécier son impact, sur la base des évaluations proposées par la mission, sur ses propres effectifs. En effet, outre qu'elles n'emportent pas nécessairement les mêmes conséquences en termes d'ETP nécessaires à leur fonctionnement normal, les options techniques en cause peuvent reposer sur des organisations et des compétences métiers différentes : si elles s'appuient toutes trois sur les CDIF en amont, alors que l'option 1 exige des compétences essentiellement fiscales (SIE), les autres options requièrent également des compétences en termes de gestion comptable et de connaissance du circuit des recettes non fiscales et peuvent prendre appui sur les pôles TAM.

Ce n'est qu'une fois cette opération préalable accomplie que les services de la DGFIP et de la direction des ressources humaines du ministère de la cohésion des territoires pourront identifier les postes nouveaux susceptibles d'être proposés à des agents des pôles fiscalités des DDT(M). Par ailleurs, la DGFIP est aussi engagée, pour ce qui la concerne, dans un vaste mouvement de réorganisation qui comprend la délocalisation de pôles de compétences dans des petites villes. L'ouverture d'un nombre significatif de postes à des agents provenant des DDT(M), le cas échéant sans exclusivité, pourrait contribuer à fluidifier l'ensemble de la manœuvre en matière de gestion des ressources humaines.

Annexe IV

Toutefois, l'impact sur les effectifs des DDT(M) sera important. Sur les plus de 600 personnes aujourd'hui concernées, entre 150 et 350³³ pourraient avoir la possibilité de partir travailler en DDFiP ou en DRFiP, suivant l'organisation retenue. Ce sont donc près de 250 agents de DDT(M) qui devront être redéployés à partir de 2022 sur d'autres missions, en tenant compte d'un flux de départ en retraite qui devrait être élevé (108 agents, soit 23 % des agents avaient 60 ans et plus en 2019³⁴).

Dans la perspective de la mise en place du nouveau dispositif au 1^{er} janvier 2022, il est indispensable que la DGFIP définisse son mode d'organisation au cours de l'année 2020 pour que les directions des ressources humaines des deux ministères puissent travailler à des plans de restructuration et de repositionnement des agents au cours de l'année 2021 et publier les postes concernés en début d'année 2021, si le calendrier ordinaire des campagnes de mutation des agents des catégories B et C de la DGFIP était suivi, pour une prise de poste au 1^{er} janvier 2022 :

- ◆ **au sein des DDT(M), des réflexions devront parallèlement être engagées pour que les agents qui ne seront pas transférés à la DGFIP puissent :**
 - **assurer l'instruction des derniers dossiers** déposés en 2021 qui relèveront encore en 2022 du dispositif actuel de liquidation, auxquels il faut ajouter le stock de dossiers plus anciens à éteindre ;
 - **être progressivement redéployés sur d'autres missions en DDT(M).**

Cette perspective de transfert et de perte de compétences pour les DDT(M) risque toutefois, selon les directeurs de DDT(M) entendus par la mission, de générer un effet « repoussoir » pour les agents qui sont susceptibles de chercher à quitter leurs fonctions par anticipation et de créer des difficultés de recrutement. Outre les solutions de recrutement de vacataires ou de contractuels de longue durée, la DGALN devra assurer un pilotage affirmé de cette activité, en coordination étroite avec les équipes de directions locales, et faciliter la création de pôles interdépartementaux d'instruction afin d'éviter un trop grand émiettement des compétences et instructeurs.

- ◆ **l'organisation du transfert supposera de déterminer les conditions d'accueil des agents qui auront souhaité rejoindre la DGFIP en évitant les surcoûts globaux :**
 - au niveau statutaire, ceux-ci peuvent être accueillis sur le fondement d'une mise à disposition ou d'un détachement. Le cas échéant, l'agent pourra se voir proposer une intégration à terme ;
 - l'agent pourra, en fonction de sa situation, bénéficier d'un accompagnement indemnitaire (Encadré 37).

Les agents des DDT(M) qui le souhaiteraient pourraient être accueillis sur ces nouveaux postes à la DGFIP par voie de détachement. Des simulations de fiches financières ont été réalisées par le service des ressources humaines de la DGFIP sur la base d'un échantillon de fiches financières d'agents instructeurs de la fiscalité, anonymisées et retenues de manière aléatoire en DDT(M). Sur ces 18 cas, le détachement au ministère de l'action et des comptes publics des agents du ministère de la transition écologique et solidaire donne les résultats suivants :

- ◆ les adjoints administratifs accueillis en détachement gagneraient de 200 à 500 € supplémentaires par an ;

³³ Hypothèse où tous les postes créés au sein de la DGFIP pour la mission fiscalité de l'urbanisme étaient pourvus par des agents des pôles fiscalités de l'urbanisme.

³⁴ Source : tableaux de la DRH portant sur les postes identifiés par VMP.

Annexe IV

- ◆ les secrétaires administratifs pourraient, suivant leur situation actuelle, très variable compte tenu du basculement en 2014 dans le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat (RIFSEEP), perdre ou gagner jusqu'à 1 500 € par an. La situation étant comparable pour les techniciens supérieurs du développement durable qui pourraient, suivant leur régime indemnitaire actuel d'indemnité spécifique de service (ISS) perdre ou gagner jusqu'à 1 600 €/an³⁵.

Encadré 37 : L'accompagnement indemnitaire des opérations de réorganisation des services de l'État

Les opérations de réorganisation des services sont ordinairement conduites, s'agissant de l'impact en termes de gestion des ressources humaines, dans les conditions indemnitaires suivantes :

- ◆ en cas de restructuration d'une administration de l'État, une prime de restructuration de service peut, conformément au décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, être versée aux fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat de droit public recrutés pour une durée indéterminée dont le montant est déterminé selon les modalités prévues par l'arrêté du 26 février 2019 fixant les montants de la prime de restructuration de service et de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint instituées par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 ;
- ◆ le fonctionnaire de l'État qui est conduit, dans le cadre d'une restructuration de service prévue par arrêté du ministre intéressé, à exercer ses fonctions par suite d'une affectation dans un emploi, d'un détachement ou d'une intégration directe dans un autre corps ou cadre d'emploi de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, bénéficie d'un complément indemnitaire d'accompagnement à la charge de l'administration à laquelle incombait sa rémunération, en application du décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement dans la fonction publique.

Indépendamment de cet accompagnement à la restructuration et à la mobilité, le dispositif de rupture conventionnelle peut également être mis en œuvre pour les fonctionnaires qui préféreraient quitter définitivement la fonction publique de l'Etat à la suite d'une démission régulièrement acceptée et actée par convention en application du décret n°2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique et du décret n°2019-1596 du 31 décembre 2019 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives aux dispositions indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles. Le montant de cette indemnité de rupture conventionnelle est fonction de l'ancienneté de l'agent. Elle ne peut pas être inférieure à 9,4 mois de rémunération mensuelle brute et peut atteindre deux ans de rémunération annuelle brute.

Source : Mission.

La publication des nouveaux postes en DGFIP devra faire l'objet d'un portage fort des deux services des ressources humaines afin d'informer et de rassurer tous les candidats potentiels. La production de fiches financières et les modalités de détachement des personnels de DDT(M) devront être facilitées.

Le transfert supposera également un accompagnement des agents en termes de formation, qu'il s'agisse d'agents de la DGFIP ou d'agents en provenance des DDT(M) qui devront s'approprier un nouvel environnement applicatif, voire, selon les choix effectués, normatif.

³⁵ L'échantillon de la mission comportait 5 agents de catégorie B, 2 secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable (SACDD), 2 techniciens supérieurs du développement durable (TSPDD), 1 technicien en chef du développement durable (TSCDD). Les deux TSPDD gagneraient en détachement respectivement 587 et 1624 €/an. Le TSCDD perdrait 1158 €/an. Un SACDD gagnerait 1500 €/an, l'autre perdrait 728 €/an. Les situations financières des agents administratifs sont très dépendantes du niveau indemnitaire fixé dans le cadre du RIFSEEP.

Annexe IV

Pendant la période de transition, des actions de formation devront donc être organisées à l'attention du personnel transféré ou du personnel des DDFiP redéployé sur ces nouvelles missions. Le MTES devra faciliter la mobilisation du personnel référent, notamment celui en place dans les DDT(M), pour concourir à ce programme dont la responsabilité ressort de la DGFIP. Parallèlement et plus classiquement, le plan d'accompagnement et de formation des personnels des DDT(M) qui resteront dans ce réseau devra être mis en place par le MTES.

Les coûts de formation font partie des coûts de transition liés au transfert. Si la mission a recherché à les évaluer, elle n'a pu en proposer un chiffrage faute d'avoir obtenu de la DGFIP, dans le délai de ses travaux, les informations nécessaires pour y procéder.

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE



MINISTÈRE DE
L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE LA
COHESION DES
TERRITOIRES

Mission relative au transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP

Réunion de restitution

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ÉQUIPEMENT RURAL ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

- 1. Méthodologie et objectif**
- 2. Constats** (diagnostic des phases de liquidation et recouvrement)
- 3. Périmètre pertinent du transfert**
- 4. Scenarii de transfert écartés**
- 5. Scenario de transfert privilégié**
- 6. Opérations préalables au transfert**
- 7. Lutte contre l'artificialisation**

Méthodologie et objectifs

La TAM repose sur un processus de collecte...

- ... **partagé entre deux administrations qui ont mis en œuvre des stratégies différentes**
- Sa liquidation, assurée par 100 DDT(M) et la DRIEA, mobilise 629 ETP en 2020
- Son recouvrement est assuré depuis 2018 par 13 pôles interdépartementaux spécialisés en fiscalité de l'aménagement de la DGFIP, dont le dernier a été créé le 1^{er} novembre 2019 et mobilise 136 ETP en 2019
- ... **souvent audité depuis la réforme de la fiscalité de l'aménagement le 1er mars 2012**
- la phase de liquidation a fait l'objet d'au moins 11 rapports d'inspection depuis 2014 mobilisant différents services (IGF, CGEDD, MRA)...
- ... **sans que leurs recommandations principales, d'ailleurs récurrentes (pilotage, apurement des stocks, ...), n'aient trouvé de traduction opérationnelle à ce jour**

Objectifs de la mission

- établir un nouveau diagnostic de ce processus
- identifier le périmètre pertinent du transfert
- identifier les scénarii de transfert envisageables en évaluant leurs mérites et inconvénients respectifs
- préciser les opérations préalables au transfert nécessaires à sa sécurisation

Méthode de travail (nov. 2019 – fév. 2020)

- près d'une centaine d'entretiens (DDT(M), DDFiP, collectivités locales, organisations syndicales, administrations centrales...)
- deux questionnaires aux réseaux (i) des DDT(M) et (ii) des pôles TAM de la DGFIP en décembre 2019 (taux de retour dans les deux cas: 100%)
- une évaluation contradictoire de premier niveau du système d'information ADS 2007 avec le concours du SNUM et du service SI de la DGFIP

Livrables

- Rapport de synthèse assorti de 4 annexes
- Note relative à l'adaptation de la taxe d'aménagement à l'objectif de lutte contre l'artificialisation (Examen préliminaire)

Le transfert de la liquidation de la TAM à la DGFIP ne peut constituer un simple transfert de mission entre administrations mais doit être l'opportunité de simplifier et moderniser un processus de collecte insatisfaisant et dont les faiblesses, identifiées dès 2014, persistent au détriment des redevables et des collectivités bénéficiaires

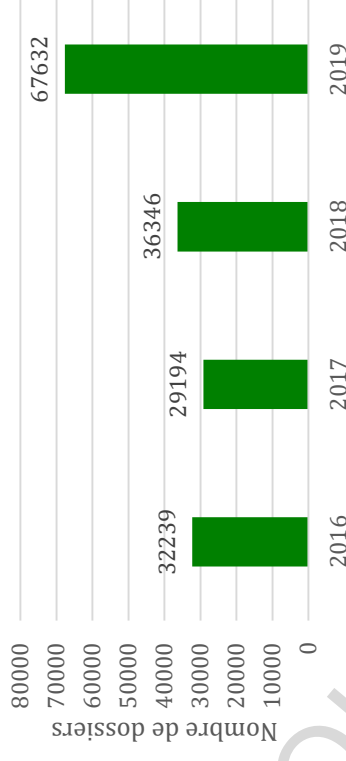
Un processus hétérogène et peu coordonné

- Une organisation hétérogène des DDT(M) (centralisée ou semi-centralisée)
- Des pratiques peu harmonisées en l'absence de pilotage clair par la DHUP
 - Des choix hétérogènes concernant la transmission des dossiers non taxables
 - Des pratiques variables concernant les modalités de collationnement des délibérations, faiblement dématérialisées

Une mise en qualité des dossiers chronophage

- Une transmission ni automatisée, ni dématérialisée
- Des délais de transmission des collectivités locales variables et importants: moins de 30% des dossiers transmis dans le délai d'1 mois et 10% au-delà d'un an
- Une phase chronophage due au degré variable de qualité des transmissions et déclarations:
 - Jusqu'à 50% des dossiers d'un service justifiant une mise en qualité par l'agent
 - Une phase intensive en temps passés (env. 35% des effectifs)

Un stock de dossiers conséquent avec une situation contrastée au sein des DDT(M)



Source: Réponses DDT(M) au questionnaire mission (déc. 2019, TAM+RAP logement)

Un pilotage défaillant

- Des outils de pilotage insuffisants: des outils de suivi développés au niveau local et propres à chaque DDT(M) (tableau de priorisation hebdomadaire, tableau de suivi du risque de prescription)...
- ... Pour pallier l'absence d'un infocentre dédié, difficulté connue depuis 2014 et jamais surmontée en raison de l'obsolescence d'ADS 2007 et du coût de l'opération

Le recouvrement: un processus alourdi par des irritants persistants

Des taux de recouvrement satisfaisants

- **Quoiqu'inférieur aux produits fiscaux (>99%), le taux de recouvrement est supérieur à la moyenne des autres RNF (taux brut: 92%)**

Evolution du taux de recouvrement de la TAM

Taux de recouvrement (en %)	2016	2017	2018	2019
Taux brut	97,5	96,2	93,5	67,6
Taux effectif brut	96,9	95,5	92,7	65,7
Taux effectif net	97,5	96,8	94,7	67,4

Source: SFCE (DGFiP)

Des irritants persistants imputables aux conditions d'exigibilité de la TAM

- **Les annulations et réductions de titres** représentent 240 M€ chaque année, 8% des titres au moins (annulations) et mobilisent 13 ETP
⇒ *Processus d'intégration automatique depuis juillet 2019, limité aux cas de gestion les plus simples*
- **Le traitement des plis non distribuables** concerne 20% des titres pris en charge et mobilise 21 ETP
⇒ *Projets en cours: automatisation partielle du réadressage par interface REP/PERS et assistant digital (1^{er} semestre 2020)*

Un reversement hebdomadaire au réel aux collectivités locales

- **Un produit global de 1,7 Md€** dont 1,130 Md€ au bloc communal, 540 M€ aux départements et 51 M€ à la région IdF
- **Une forte sensibilité locale, héritée de:**
 - la situation de crise de 2014 (jusqu'à un an de retard de liquidation localement se répercutant sur le recouvrement) désormais surmontée
 - la gestion des annulations jusqu'en 2018

Les conditions d'exigibilité de la TAM

- **12 ou 24 mois** après la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme (art. L. 331-24 c.urb.)
- Pour l'administration:
- **Alourdissement du processus de gestion en raison du « cycle de vie » du projet immobilier**
- **Un paiement en deux échéances en cas de taxe > 1500€ perçu comme** une source de lourdeur mais aussi **une garantie pour le redevable** (60% des dossiers < 1500€)

Le périmètre du transfert doit concerner la RAP logement et la TCBCCE, le VSD devant être abrogé

La redevance pour archéologie préventive (RAP)

- Un objectif unique, deux parts, soit 149 M€ (2018)



Source: ADS 2007

- Alors que la RAP logement se caractérise par un degré élevé d'intégration au processus TAM, la RAP Culture bénéficie d'un traitement spécifique

	RAP logement	RAP Culture
Liquidation	DDT(M) sous ADS 2007	DRAC sous RAP
Recouvrement	Pôles TAM : circuit RNF/TAM	DDFIP Puy de Dôme : circuit.RNF

Etroitement intégrée à la liquidation de la TAM, la liquidation de la RAP logement a vocation à être transférée à la DGFIP
Opération accessoire de la procédure d'archéologie préventive, la liquidation de la RAP Culture par les DRAC doit être fiabilisée

La Taxe Bureau IDF (TCBCCE)

- Des caractéristiques proches de la TAM et de la TSB
- Un circuit de collecte distinct de la TAM:
 - Une liquidation par la DRIEA: une gestion non dématérialisée nuisant à la traçabilité des flux financiers ; **1,25% des effectifs de la fiscalité de l'aménagement**
 - Un recouvrement par la DDFiP Seine et Marne (mars 2020)

Transférer la liquidation de la TCBCCE à la DGFIP dans un souci d'optimisation

Le versement pour sous-densité (VSD)

- Une taxe liquidée et recouvrée selon le circuit TAM
- Un outil facultatif, complexe et peu approprié qui pâtit de la suppression du COS
- Un diagnostic partagé par les collectivités locales

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de départements concernés	18	16	13	12	12
Nombre de communes ayant institué un VSD	25	24	18	18	18
Montants liquidés (en €)	N.C.	-5 400	1 909	5 518	5 243

Source: ADS 2007

Abroger le VSD compter tenu de son impact négligeable

Un transfert fondé sur ADS 2007 n'est pas un scénario crédible, ni rapide

ADS 2007 souffre d'insuffisances notoires

- Adossé au module « instruction », le module « taxation » ne permet que :
 - la prise en charge de la TAM, la RAP logement et le VSD, à l'exclusion de la TCBCCE
 - une dématérialisation partielle (calculs) induisant de la ressaisie agent
- ... sans perspective sérieuse d'amélioration, les choix de conception rigidifiant sa capacité d'évolution

▪ Les anomalies affectant les calculs de liquidation sont anormalement élevées :

- Élaboration de titres incohérents avec le dossier du redevable sans qu'un dénombrement exhaustif ait été effectué
- « Plus de 100 000 titres pourraient ne pas avoir été émis » (SNUM, 2018)
- Un audit interne destiné à identifier le nombre exact de redevables impactés et les montants concernés serait opportun
- Coût de la correction: 1 500 j/h au moins, sans garantie que l'ensemble des dysfonctionnements soit corrigé

Un transfert reposant sur ADS 2007 générerait des surcoûts immédiats

- L'étroite imbrication des deux modules ne permet pas un transfert à coûts et délais contenus, constat partagé par les services informatiques des 2 ministères
- Au coût du transfert applicatif lui-même devrait s'ajouter le coût de correction des dysfonctionnements (calculs, réécriture des fonctions de pilotage, socle technologique en voie d'obsolescence) estimé à 4000 j/h
- Un transfert à la DGFIP avec conservation de la MOE au MCT se traduirait par des coûts importants et un délai de plus d'1 an
- Même adossé au projet Démat'ADS, un transfert reposant sur ADS 2007 :
 - produirait un surcoût immédiat (*a minima* 3,9 M€ - coût sous-évalué)
 - ne générerait un gain annuel récurrent qu'au cours de la 3^{ème} année, voire 4^{ème} année après transfert (3,4M€)

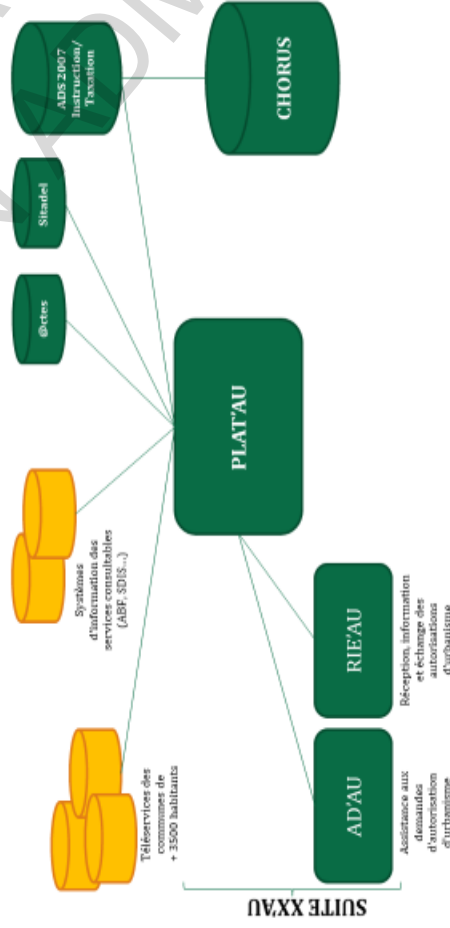
Un transfert à la DGFIP fondé sur ADS 2007 générerait des surcoûts, alors que ce système d'information ne dispose que d'un horizon de vie limité et est affecté de dysfonctionnements notables, et ne produirait des gains d'efficacité modestes qu'à horizon éloigné. Dans l'intérêt tant des redevables que des bénéficiaires de la TAM, il ne peut constituer un scénario de transfert crédible.

Un transfert avec un nouvel outil de liquidation présente de très fortes contraintes de coordination avec le projet Démat'ADS

Le projet Démat'ADS vise une dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme

- Le projet ne concerne que les communes de plus de 3500 habitants au 1^{er} janvier 2022 en cas de dépôt dématérialisé de la demande du pétitionnaire

Graphique: Projet Démat'ADS prévu à ce jour (avec ADS 2007)



Source: Mission

Un transfert reposant sur l'environnement Démat'ADS seul ne produit des gains d'efficacité que sous des contraintes fortes

- Il exige :
 - une synchronisation du transfert avec le projet Démat'ADS, au risque de déstabiliser son lancement le 1^{er} janvier 2022 ou de différer le transfert postérieurement
 - un degré élevé d'adhésion/ d'appropriation des collectivités locales, alors que le dispositif n'est obligatoire qu'en cas de saisine dématérialisée du pétitionnaire pour les communes de plus de 3500 habitants, une obligation législative pour les collectivités, à prévoir, de recourir au dispositif
 - de lever une insécurité juridique

- Sous l'hypothèse optimiste d'un taux de recours à la dématérialisation de 80%, le gain récurrent annuel s'élèverait à 10,9M€ pour un coût de transfert de 2,4M€ (investissement SI), inférieur aux alternatives étudiées par la mission

A titre illustratif, pour des projets comparables, i.e. en l'absence de généralisation de l'obligation de dématérialisation pour les administrations, le taux de recours à la dématérialisation était de 33% en matière de commande publique (2017) et 1% en matière de facturation électronique (ce qui a motivé la généralisation de la dématérialisation)

Un transfert fondé sur un nouvel outil de liquidation présente de très fortes contraintes de coordination avec le projet Démat'ADS, au risque de déstabiliser le déploiement de ce dernier ou de différer le transfert, pour des gains inférieurs aux alternatives étudiées

L'auto-liquidation sous GMBI constitue un scénario de transfert robuste et pérenne

L'auto-liquidation est une solution adaptée aux caractéristiques de la TAM

- La TAM présente une faible récurrence des redevables associée à des faits générateurs unique ou successifs, ce qui la rend peu adaptée à une campagne sur rôle
- L'auto-liquidation de la TAM peut s'inscrire dans le cadre de la modernisation des processus fonciers de la DGFIP:
 - Deux axes: (i) la rénovation et automatisation du système de surveillance/relevance (Surf) (ii) la dématérialisation des déclarations foncières dans le cadre de l'espace Gérer mes biens immobiliers (GMBI)
 - Objectif: offrir un cadre unique au redevable pour le traitement fiscal de son patrimoine immobilier

L'efficacité et la simplicité du dispositif suppose une amélioration de Sitadel

- Base de données concernant les logements, Sitadel alimente déjà le système de surveillance de la DGFIP en matière foncière mais doit être fiabilisé
 - La qualité des informations transmises par les collectivités locales est perfectible: incomplétude, imprécision, retard de transmission
 - Jusqu'à 5000 collectivités concernées
- La simplification des obligations déclaratives du redevable suppose un enrichissement de Sitadel
 - Les taux zonés sont facteur de complexité, qui ne peut peser sur le redevable (2833 communes concernées, +16% entre 2016 et 2019)
 - Cet élément doit être pris en charge par Sitadel
 - A terme, et sans conditionner le transfert, une généralisation de Plat'au pourra améliorer le dispositif d'ensemble

Synchroniser l'auto-liquidation avec l'achèvement des travaux et les autres obligations déclaratives accroîtrait l'efficacité du dispositif sans détériorer les finances locales

- Pour l'administration: simplification de la surveillance/relevance même s'il n'y a pas parfaite correspondance entre les redevables de la TAM et de la taxe foncière, diminution des irritants (annulations/réductions de titres, plis non distribuables et réclamations)
 - Pour le redevable: simplification des démarches administratives (1 seule démarche dans un même environnement fiscal), logique du Dites-le nous une fois, amélioration de la lisibilité du processus
 - Pour les CT: absence de détérioration des finances locales, voire amélioration de la disponibilité des recettes. Dans 94% des cas étudiés, le recouvrement intervient déjà à ce jour après l'achèvement des travaux (en moyenne 202 jours d'après échantillon)
- Lorsqu'il intervient avant, soit dans 7% des cas étudiés, l'écart est en moyenne de 37 jours

L'auto-liquidation sous GMBI constitue un scénario de transfert robuste et pérenne

L'auto-liquidation peut reposer sur des schémas techniques différents (délai de mise en œuvre: 12 à 18 mois)

- **Option 1:** auto-liquidation complète (avec paiement concomitant du redevable en ligne) selon un circuit fiscal
- **Option 2:** auto-liquidation complète reposant en partie sur le circuit de recouvrement actuel (Chorus, pôles TAM)
- **Option 3:** télé-déclaration du redevable associée au circuit de recouvrement actuel (Chorus, pôles TAM), assorti d'améliorations postérieures au transfert

Cartographie des risques

Risque	Option 1	Option 2	Option 3
Infrastructure informatique	N	N	N
Reversement aux CT	Création d'un nouveau flux de reversement	Gestion d'un double flux de recouvrement/reversement	N
Insécurité juridique	N	N	N
Relation administrative/redevable	Partiellement dématérialisée/Amélioration possible après transfert	Partiellement dématérialisée/Amélioration possible après transfert	Partiellement dématérialisée/Amélioration possible après transfert

Source: Mission.

Des gains d'efficience significatifs, pour un investissement initial compris entre 3,2M€ (option 1) et 1,9M€ (option 3)

Gains totaux		Exigibilité inchangée	Exigibilité à l'achèvement des travaux
Taux de recours de 80 %			
Gains Option 1			
Gain annuel récurrent après première année en M€	18,15		20,65
En ETP	388		408
Gains Option 2			
Gain annuel récurrent après première année en M€	18,28		20,79
En ETP	388		408
Gains Option 3			
Gain annuel récurrent après première année en M€	15,97		18,76
En ETP	349		415
Taux de recours de 60 %			
Gains Option 1			
Gain annuel récurrent après première année en M€	12,40		15,74
En ETP	261		311
Gains Option 2			
Gain annuel récurrent après première année en M€	12,53		15,88
En ETP	261		311
Gains Option 3			
Gain annuel récurrent après première année en M€	10,82		14,46
En ETP	232		318

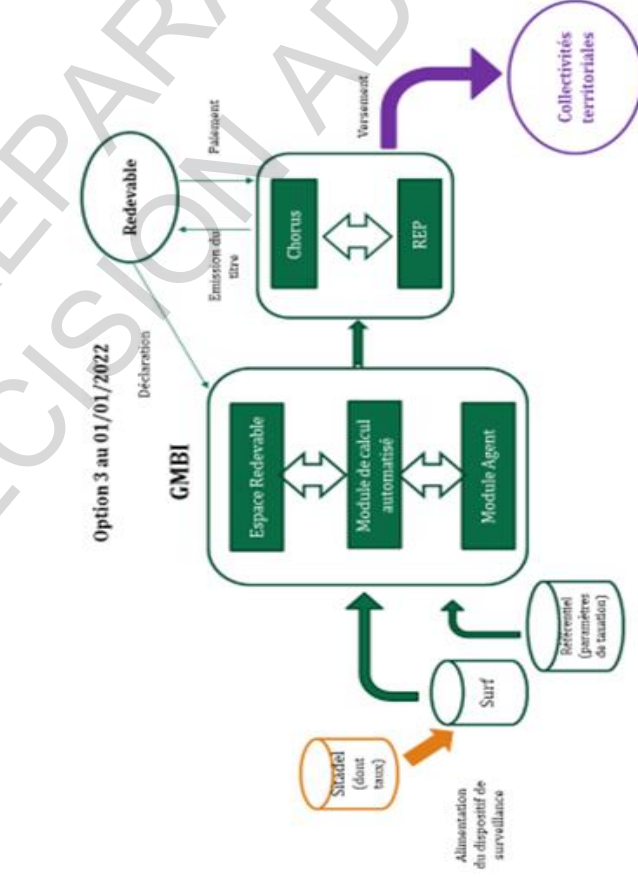
Source: Mission.

Sans pour autant exclure un transfert au 1^{er} janvier 2022 sous option 2, la mission privilégie l'option 3, qui repose sur des SI robustes, sécurise le reversement aux collectivités territoriales, s'appuie sur le réseau des pôles TAM de la DGFiP tout en facilitant la transition (gestion des flux de dossiers en voie d'extinction en DDT(M)). Elle constitue le scénario de transfert à privilégier.
Elle devra faire l'objet d'améliorations postérieures au transfert, soit par déploiement de l'option 2, soit par amélioration de l'option 3 en tant que telle (i.e. offre de paiement dématérialisée, dématérialisation de la relation administration/redevable, simplification avec une généralisation, à terme, de Plat'au).

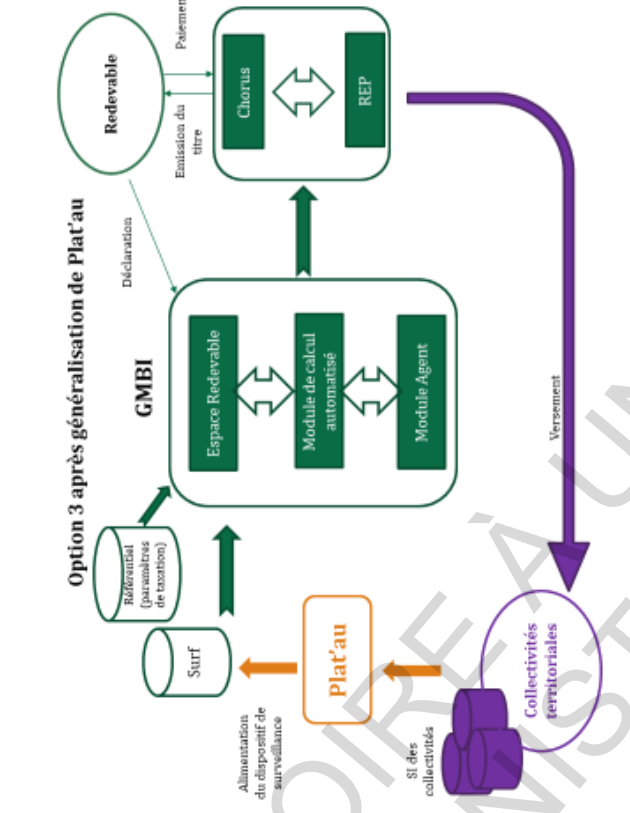
L'auto-liquidation sous GMBI constitue un scénario de transfert robuste et pérenne

Circuit d'auto-liquidation sous option 3 au 1er janvier 2022

Circuit d'auto-liquidation sous option 3 à terme (généralisation de Plat'au)



Source: Mission.



5

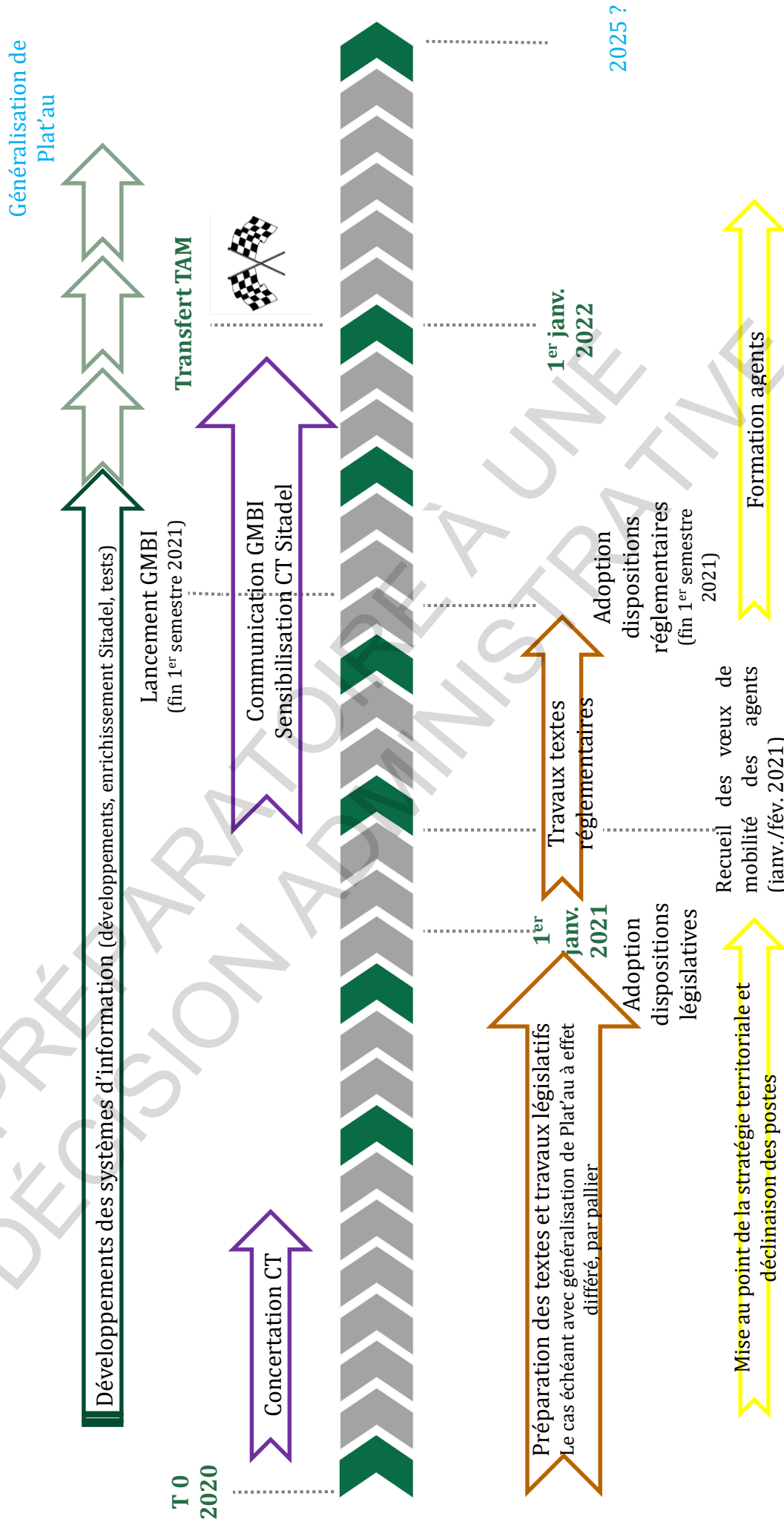
L'auto-liquidation sous GMBI constitue un scénario de transfert robuste et pérenne

Simplifications explorées

- **La suppression de la double échéance n'est pas souhaitable :**
 - Si la double échéance est perçue comme un alourdissement de la charge des services, 60% des dossiers relèvent d'une échéance unique; parmi les dossiers à acquitter en 2 échéances, 28% sont supérieurs à 3000€
 - Une suppression de la double échéance aurait des effets sur les redevables et serait susceptible de nuire au recouvrement
 - Toutefois un relèvement du seuil de double échéance est envisageable, en fonction de l'indice du coût de la construction
- **La suppression des secteurs contribuerait à simplifier la gestion de la taxe par l'administration mais limiterait les marges de manœuvre des CT dans leur politique locale d'aménagement**

- **La modification de la notion de surface taxable n'est en l'état pas opportune**
 - Le calcul de la TAM repose sur la surface de construction (art. L. 331-10 code urb.)
 - La taxe foncière repose sur la valeur locative cadastrale

Un transfert rapide au 1^{er} janvier 2022 exige une forte mobilisation des administrations



Un transfert rapide au 1^{er} janvier 2022 exige une forte mobilisation des administrations

Périmètre du transfert

- Transférer la liquidation de la TAM, RAP logement et TCBCÉ à la DGFIP pour les dossiers rattachés à une autorisation d'urbanisme délivrée à compter du 1^{er} janvier 2022
- Abroger le VSD

Modalités du transfert

- ❖ **DGFIP et MCT**
 - Inscrire la taxe d'aménagement et les taxes associés dans un dispositif d'auto liquidation dans le cadre de Gérer mes biens immobiliers et du dispositif de surveillance/relance associé (DGFIP), bénéficiant d'un flux Sitadel fiabilisé et enrichi (MCT)
 - Synchroniser l'exigibilité de la taxe d'aménagement avec la date d'achèvement des travaux (DGFIP)

- ❖ **DHUP/DDT(M)**

- Apurer rapidement les stocks

Mesures d'accompagnement

- ❖ **DHUP-DDT(M)/DGFIP**
 - Informer le redevable de ses obligations déclaratives sous Gérer mes biens immobiliers dès le dépôt de sa demande d'autorisation d'urbanisme, soit en complétant le récépissé de dépôt de demande qui lui est délivré, soit sur un autre support informatif qui lui serait remis en même temps que ce récépissé
 - Sensibiliser les communes aux conséquences qui s'attachent au transfert concernant la taxation d'office des constructions ou aménagements effectués sans autorisation ou en infraction avec l'autorisation accordée
- ❖ **DGFIP**
 - Inclure, au sein de la communication organisée par la DGFIP en vue du déploiement de GMBI, une information spécifique sur la TAM

Préparer l'après transfert (DGFIP/DHUP)

- Associer la DGFIP au comité de pilotage du projet Démat'ADS
- Généraliser l'utilisation de Plat'au afin d'améliorer l'efficacité du processus de collecte

L'intérêt de mobiliser la taxe d'aménagement dans le cadre de lutte contre l'artificialisation reste à évaluer

La mobilisation de la taxe d'aménagement s'inscrit dans une réflexion plus globale sur le verdissement de la fiscalité de l'urbanisme

- Elle est évoquée au titre des trois leviers fiscaux identifiés pour ce verdissement :
 - Suppression de subventions publiques dommageables,
 - Taxations visant à réduire le différentiel de coût entre les opérations en extension urbaine et en densification,
 - Compensation de la perte de services environnementaux
- La mission a identifié les 26 propositions existantes concernant la TAM
- Ces propositions relèvent de quatre catégories :
 - Suppression d'exonérations et d'abattements (11 propositions)
 - Exonérations nouvelles (5 propositions)
 - Création ou modification des composantes de la taxe (assiette, taux...) (7 propositions)
 - Modifications de l'affectation de la taxe (3 propositions)

▪ A ce jour, aucune de ces propositions **n'a fait l'objet d'une véritable étude d'impact**

La mission a formalisé une grille d'évaluation susceptible de constituer la base des premières études d'impact à conduire

- Une grille appuyée sur la grille élaborée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales
- Sur la base de cette grille, toutes les propositions ont été identifiées (description, origine)
- A titre d'illustration, la mission a esquissé une première évaluation de l'ordre de grandeur financier de dix propositions

L'examen préliminaire met en évidence des enjeux très différents et des préalables

Les ordres de grandeurs des volumes financiers s'étagent dans un rapport de 1 à 100

	Intitulé de la proposition	Ordre de grandeur des volumes financiers concernés
	Suppression d'abattements et d'exonérations facultatifs	
1	Constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique	110 à 120 M€
3	Locaux d'habitation financés par le PTZ	2,5 M€
5	Commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m ²	19 M€
8	Abris de jardins, pigeonniers et colombiers	5 M€
	Suppression d'abattements et d'exonérations obligatoires	
10	Abattement sur les 100 premiers m ² des résidences principales	400 M€
11	Locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public...	125 M€
	Création d'une nouvelle composante de la taxe	
20	Introduire dans l'assiette de la taxe le paramètre « surface de terrain »	260 M€ Sous hypothèse d'une taxe de 1€/m ²
23	Différencier le taux de la TAM entre les terrains non artificialisés et les terrains artificialisés	150 M€ Sous hypothèse d'une taxe de 1€/m ² artificialisé

Des recommandations particulières pour conduire l'évaluation

- Une définition claire et partagée de l'artificialisation/du terrain artificialisé est un préalable à toute évaluation des impacts
- L'évaluation de l'impact des mesures devrait s'appuyer sur une décomposition selon que le projet artificialise ou pas
- L'évaluation nécessitera de croiser l'exploitation des données statistiques (Sitadel notamment) avec les choix collectifs en matière de taxe (secteurs, exonérations et abattements)

L'utilisation des taux différenciés par secteur fonde plusieurs propositions et doit être préservée

- La proposition d'auto-liquidation sous GMBI, avec transfert des taux via Sitadel (puis Plat'au) garantit cette possibilité
- C'est une solution simple pour le contribuable

Contacts

Anne Paugam, inspectrice générale des finances
anne.paugam@igf.finances.gouv.fr

Céline Frackowiak, inspectrice des finances
celine.frackowiak@igf.finances.gouv.fr

Didier Bureau, ingénieur hors classe des travaux publics de l'Etat
didier.bureau@developpement-durable.gouv.fr

François Noisette, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
francois.noisette@developpement-durable.gouv.fr

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PIÈCE JOINTE
Lettre de mission

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE

PRÉPARATOIRE À UNE
DÉCISION ADMINISTRATIVE



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRES
MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le - 9 OCT. 2019

Les ministres

à

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe du service de l'Inspection générale des
finances

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Objet : mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État – Liquidation de la
taxe d'aménagement

Par circulaire du 12 juin 2019, le Premier ministre a décidé le transfert de la liquidation
de la taxe d'aménagement (TA), prévue aux articles L.331-1 à L.331-34 du code de
l'urbanisme, aux services de la direction générale des finances publiques (DGFiP).

La taxe d'aménagement est perçue à l'occasion des opérations d'aménagement, de
construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou
aménagement de toute nature, soumises à un régime d'autorisation en vertu du code de
l'urbanisme. Son produit est ventilé en plusieurs parts, locale (communale ou
intercommunale), départementale et régionale (seulement en Île-de-France). Le produit de la
part locale revient aux EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme (PLU) si les
communes ont donné leur accord à la majorité qualifiée du code général des collectivités
territoriales. Cette part locale a pour objet le financement des équipements publics induits par
le développement de l'urbanisation.

Le dispositif de gestion de la taxe d'aménagement, complexe, est aujourd'hui éclaté
entre plusieurs acteurs :

Pièce jointe

- les centres instructeurs des autorisations d'urbanisme, qui en constituent le fait générateur,
- les directions départementales des territoires (DDT) en charge de la fiscalité de l'aménagement, ou la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) en Île-de-France, qui liquident la taxe due par les pétitionnaires ;
- la DGFIP, qui recouvre la taxe et verse les sommes recouvrées aux collectivités locales bénéficiaires, par l'intermédiaire de treize pôles interrégionaux spécialisés dans la prise en charge et le recouvrement des titres de fiscalité de l'aménagement.

Ainsi, à l'avenir, la gestion des taxes d'aménagement sera assurée par les services de la DGFIP.

En conséquence, nous souhaitons définir une « feuille de route » à même d'éclairer les conditions de réussite de ce transfert, d'en définir les modalités et le calendrier et de mesurer les gains à attendre, tant en termes de qualité de service pour les usagers et les collectivités locales que de bénéfice pour l'État.

Comme vous le savez, les processus de liquidation de la TA, ainsi que plus récemment les processus de recouvrement, ont fait l'objet, en 2014 puis en 2018, d'un audit approfondi de vos deux inspections. Ainsi, vous proposerez, au regard notamment des éléments contenus dans les rapports susmentionnés, le périmètre pertinent du transfert (les DDT liquident aujourd'hui, outre la TA, la redevance pour archéologie préventive, le versement pour sous-densité et, en région Île-de-France, la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux stockage) et son calendrier optimal en déclinant les principales étapes à franchir.

Ce transfert devra être l'occasion d'une simplification des processus de gestion des taxes d'aménagement, tant au bénéfice des usagers que de l'administration. Dans ce cadre, vous expertiserez

- la manière de mettre en œuvre rapidement la décision du Premier ministre ;
- les modalités à cette occasion d'une réingénierie du processus de déclaration, liquidation et paiement de la taxe d'aménagement et, le cas échéant, des autres taxes susmentionnées, allant si possible dans le sens de synergies avec les processus fonciers actuels de la DGFIP.

La fiscalité de l'aménagement est un outil central de la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire des collectivités territoriales. Les services en charge de sa liquidation exercent une mission importante de conseil et d'ingénierie auprès des collectivités sur l'institution de la taxe et la définition des taux et des secteurs différenciés au regard notamment du besoin de financement des équipements publics. Ils effectuent également un contrôle des délibérations, dans un contexte de contentieux important au fond sur les décisions des collectivités et les titres de perception. Vous examinerez ainsi dans quelles conditions cette mission de conseil doit continuer à s'exercer en appui des projets de territoires.

Pièce jointe

Dans un second temps, vous explorerez également les modifications du régime actuel de la taxe d'aménagement pour prendre en compte la lutte contre l'étalement urbain, par exemple en différenciant l'application suivant la densité ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers par l'ouvrage concerné. Ces travaux s'articuleront avec les travaux de la mission du CGEDD en cours concernant l'artificialisation des sols.

Au-delà des données techniques, vous porterez une attention particulière aux conséquences sur les agents exerçant actuellement la mission de liquidation de la taxe d'aménagement. Vous détaillerez les actions d'accompagnement qu'il serait utile de mettre en œuvre, tant au sein des DDT qu'au sein des services de la DGFIP et étudierez, entre autres, les conditions dans lesquelles les agents des DDT en charge de la liquidation de la TA pourraient rejoindre les services de la DGFIP.

Vous pourrez vous appuyer sur les services du secrétariat général du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de la DGALN et de la DGFIP.

Vous voudrez bien nous communiquer, pour le 15 décembre 2019, votre rapport commun.



Elisabeth BORNE



Jacqueline GOURAULT



Gérard DARMANIN



Julien DENORMANDIE

PRÉPARATOIRE ADMINISTRATIF