



FINANCES LOCALES ET FORMES DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

VINCENT RENARD *

De très nombreuses règles financières et fiscales exercent un effet important sur l'aménagement de l'espace et les formes du développement urbain. C'est tout particulièrement le cas du système des finances locales, et en particulier de la fiscalité locale.

Cet impact est souvent mal anticipé, faute d'analyse prévisionnelle, son application fait trop rarement l'objet d'évaluation systématique, et pourtant il s'agit d'un champ important dont les effets à long terme devraient être pris en compte.

Tout impôt, et plus largement tout dispositif de nature financière ou fiscale, poursuit en général plusieurs objectifs. Il a toujours pour objet de procurer des recettes aux collectivités publiques, principalement l'État et les collectivités locales. Il poursuit aussi fréquemment un objectif de redistribution, par exemple en instituant un taux progressif par rapport au revenu ou au patrimoine. Il peut également poursuivre un objectif incitatif, par exemple dans le cas qui nous occupe en privilégiant telle ou telle forme d'utilisation de l'espace.

Ces divers objectifs ne sont pas nécessairement convergents, ils peuvent même être explicitement en contradiction. Les questions d'aménagement et d'urbanisme illustrent bien ces possibles divergences.

Tel serait le cas d'un impôt incitatif pour le changement d'utilisation d'un terrain, par exemple un impôt élevé sur les terrains à bâtir de façon à inciter le propriétaire à le vendre ou à le construire. On voit

* Directeur de recherches au CNRS.



immédiatement apparaître la contradiction entre les objectifs de rendement et d'incitation : l'impôt incitatif « mange » son assiette puisque son succès même tarit la source et diminue d'autant le rendement.

On pourrait aussi mettre en évidence de possibles divergences entre les effets incitatifs et les effets redistributifs. On peut penser, par exemple, à l'aide à l'investissement locatif dans plusieurs de ses versions successives (« Perissol », « Besson », « Robien », « Borloo »...)

D'une façon générale, le système français se traduit par une insuffisante articulation entre les dispositifs financiers et fiscaux, d'une part, et les politiques d'urbanisme, d'autre part. Ceci peut expliquer en partie une certaine difficulté à atteindre les objectifs que s'assignent les politiques d'urbanisme, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des plans d'urbanisme, de la mixité sociale, de la priorité donnée au renouvellement urbain...

Nous nous attacherons ici, à partir de quelques illustrations particulières, à mettre en évidence cette insuffisante articulation et à suggérer quelques lignes d'évolution possibles.

FISCALITÉ FONCIÈRE ET MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'URBANISME

2

La fiscalité foncière en France offre une bonne illustration de la contradiction entre les différents objectifs que peut poursuivre un impôt.

Nous développerons ici, à titre d'exemple, le problème posé par la Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Rappelons d'abord quelques éléments sur cette forme de taxation, fort ancienne, qui a été la forme essentielle de la fiscalité au début du XIX^{ème} siècle, mais qui n'est plus aujourd'hui qu'une forme résiduelle et déclinante de cette fiscalité locale : la TFPNB ne rapporte aujourd'hui que 1,6 % des recettes fiscales des collectivités locales, et on peut ajouter qu'une bonne part en est d'ailleurs transférée par l'État aux collectivités locales pour compenser des dégrèvements.

Il serait fastidieux d'en refaire l'histoire, retenons pour faire bref qu'elle a joué un rôle essentiel tant que la France était un pays essentiellement rural, lorsque fermage et métayage étaient des pratiques généralisées. Sa base, la fameuse « valeur locative cadastrale » avait alors un sens. Mais le cadre de cet impôt n'a jamais pris le virage de l'urbanisation, la catégorie « terrains à bâtir » est une catégorie résiduelle tout à fait marginale, et l'essentiel des terrains à bâtir, les terrains chers et bien placés, classés constructibles par les documents d'urbanisme, sont des « friches » au sens fiscal, c'est-à-dire qu'ils paient un impôt dérisoire.



On comprend donc que cet impôt ait un rendement très faible, presque négligeable, conduisant même le président de la République à proposer sa suppression il y a quelques mois.

En outre, il est clairement anti-incitatif, dans la mesure où les terrains à bâtir, que l'on souhaite précisément mobiliser, constituent un actif dont le stockage est quasi gratuit et la valorisation rapide : en termes strictement économiques, la « rétention » de ces terrains par les propriétaires constitue donc une simple gestion en « bon père de famille », comme dirait le Code civil !

La relance de l'offre foncière est annoncée comme une priorité du gouvernement, il serait donc utile que cette imposition y contribue.

Ni productif, ni incitatif, cet impôt n'est donc pas non plus équitable.

Depuis plus de 40 ans maintenant, les propositions de réforme n'ont pas manqué, depuis la réforme proposée en 1963 par le jeune secrétaire d'État aux Finances, M. Giscard d'Estaing, jusqu'aux récentes propositions faites dans le cadre de la préparation de la Loi « engagement national pour le logement ». Toutes ont en commun une caractéristique commune, la volonté de donner une assiette sérieuse aux terrains à bâtir, en recourant à la valeur vénale. Mais l'administration des Finances manifeste une belle ténacité dans la résistance à l'introduction de la valeur vénale comme critère d'évaluation.

Bien sûr, une telle réforme serait synonyme d'un changement profond dans les méthodes de travail, et ne pourrait se faire que dans le contexte de la généralisation d'un traitement informatisé des données des conservations des hypothèques. Autre ligne de résistance, et du chemin à parcourir.

On peut d'autant plus le regretter qu'une telle forme de fiscalité peut constituer soit un dispositif à fort rendement, soit un bon outil incitatif, et parfois les deux.

L'exemple des États-Unis offre une bonne illustration de ce que peut être un impôt foncier conçu d'abord comme producteur de ressources importantes : le produit de la « *property tax* », assis sur la valeur vénale des biens immobiliers, rapporte près de 70 % des recettes fiscales des collectivités locales. Le poids de cet impôt et la réévaluation régulière de sa base permettent, par ailleurs, de l'utiliser comme un outil incitatif en jouant sur la modulation de l'assiette et des taux, éventuellement par voie contractuelle. C'est ainsi que ces formes de fiscalité incitative, correctement articulées avec une planification spatiale et un zonage bien maîtrisé, permettent de conserver le caractère d'espace agricole ou d'espace naturel de zones périurbaines soumises à de fortes pressions.

On peut aussi penser à l'exemple danois où, partant des mêmes prémisses d'une évaluation actualisée des valeurs de marché, un système sophistiqué de fiscalité foncière permet pratiquement de neutraliser



l'impact des règles d'urbanisme sur le prix des biens, en particulier en taxant lourdement la transformation des terrains agricoles en terrains à bâtir, et introduit une forte incitation en taxant les terrains au prix du marché « dans le meilleur usage possible » qu'ils pourraient avoir compte tenu des règles d'urbanisme.

Dans les deux cas, une grande transparence des données du marché permet d'ailleurs un traitement informatique en continu de l'activité des marchés. L'impact des règles d'urbanisme sur les valeurs foncières et immobilières est donc pour l'essentiel neutralisé.

LA QUESTION DE L'ÉVALUATION

En matière d'évaluation fiscale, la fiction de la valeur locative continue à tenir la place centrale dans notre système de fiscalité foncière et immobilière, les références au prix de marché ne sont que partielles et jouent un rôle mineur, en particulier en ce qui concerne l'assiette de la fiscalité locale sur le foncier bâti, le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, dont les bases reposent toujours sur le principe de la valeur locative.

On peut aussi ajouter que ces valeurs locatives, maintenant fort anciennes puisque la dernière réévaluation générale remonte à 1961 pour les terrains et à 1971 pour le bâti, n'ont plus qu'un rapport très lâche avec les valeurs vénales, les réévaluations annuelles forfaitaires votées par le Parlement ne pouvant évidemment pas prendre en compte les distorsions géographiques qui se sont progressivement développées.

Une loi de 1990 avait certes mis en route une révision générale de ces valeurs locatives cadastrales. Ce travail considérable, qui aurait coûté entre 2 et 3 MdF aux contribuables, a été achevé en 1992.

La référence à la valeur vénale avait bien pointé son nez dans la réforme envisagée puisqu'il avait été prévu de créer une nouvelle catégorie de terrains, les « terrains constructibles » (au sens de l'urbanisme) dont l'évaluation serait faite à partir de la valeur vénale. Mais cette possibilité était laissée à la Commission communale des impôts directs, et on voit mal une commune s'engager de sa propre initiative dans cette voie électoralement périlleuse.

Les gouvernements successifs, pendant près de 10 ans, ont jugé utile d'étudier de façon fine les conséquences de l'application des nouvelles valeurs avant d'y procéder... peut-être au siècle prochain. L'utilisation des nouvelles bases a, en effet, fini par être jetée aux oubliettes à la fin du siècle dernier. Entre-temps, les distorsions entre évaluations fiscales et valeurs vénales se sont accentuées.

À ce jour, outre les droits de mutation, seul l'impôt de solidarité sur la fortune est assis sur la valeur vénale, telle qu'elle est déclarée par le



propriétaire. Mais on comprend bien que la mise en œuvre de cette forme de fiscalité, dont la logique de base est de redistribution, n'exerce aucun effet que l'on puisse identifier en termes d'aménagement du territoire, les biens soumis à cette forme d'impôt étant répartis géographiquement de façon à peu près aléatoire...

On pourrait objecter que les bases fiscales n'ont qu'un lointain rapport avec les valeurs vénales, mais que celles-ci sont parfaitement connues des pouvoirs publics, puisque les coffres de nos conservations des hypothèques recèlent les copies des extraits d'actes notariés, archivées dans le fichier immobilier. Mais le traitement et la diffusion de ces informations sont encore à l'état embryonnaire, et peu accessibles à l'extérieur, en dépit d'une loi de 1985 qui fait obligation à l'administration fiscale de communiquer ses données à toute personne publique qui en fait la demande.

On trouve une autre illustration de cette constante réticence de l'administration à se référer au prix de marché dans le système du droit de préemption. Sans évoquer l'évolution longue et chaotique des différents droits de préemption depuis une quarantaine d'années, nous ne mentionnerons ici que le plus important, le droit de préemption urbain (DPU), pour lequel le prix de la préemption est certes fixé par référence au prix du marché (« aux conditions du vendeur »), mais est néanmoins assorti d'un mécanisme permettant de corriger les prix après évaluation par l'administration des Domaines et sous le contrôle du juge (« comme en matière d'expropriation »).

Ce faisant, au lieu d'admettre que la valeur du bien n'est autre que celle à laquelle quelqu'un était prêt à l'acheter, on considère qu'il existe un « juste prix » qui doit être recherché par ailleurs. Derrière cette référence implicite au thomisme se profile l'idée qu'un morceau de terrain doit avoir une valeur intrinsèque, que l'on devrait considérer comme normale, et que l'on doit pouvoir déterminer sans considération pour la demande effective. Or, comment déterminer cette valeur dans le cas d'un bien qui n'a pas de coût de production ? La référence au marché est ici incontournable.

Poursuivons avec un exemple récent de ce refus d'admettre le principe même de l'existence du marché émanant de la plus haute instance juridique de l'État, le Conseil constitutionnel¹.

Il s'agissait pour celui-ci d'examiner la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, dont l'avaient saisi les députés de l'opposition d'alors.

Le volet logement de la loi comprenait dans son article 51 une disposition fiscale, la « taxe annuelle sur les logements vacants » (couramment désignée sous le nom de « taxe d'habitation ») qui avait pour objet d'inciter les propriétaires d'appartements inoccupés à



les louer. Le sujet est politiquement sensible, l'anathème contre l'atteinte au droit de propriété vite lancé. En l'espèce, le Conseil constitutionnel s'est fait l'écho de cette préoccupation en élargissant l'exemption aux logements dont la vacance ne tiendrait pas à la seule volonté de leur détenteur.

Sans nous prononcer sur la pertinence d'un outil fiscal dont l'efficacité n'apparaît pas complètement évidente, l'aspect intéressant de cette décision a trait aux attendus : aux causes « raisonnables » entrant dans cette catégorie d'exemptions, le Conseil ajoute le cas de logements qui, « mis en location ou en vente *au prix du marché*, ne trouveraient pas preneur ». Voilà une définition nouvelle du prix de marché, où il n'y a pas de demandeur au prix proposé, comme si l'ajustement à la baisse ne pouvait être envisagé. Marché virtuel sans transaction... On se perd en conjecture sur ce qu'a bien pu vouloir dire le Conseil constitutionnel. S'agit-il du prix que le propriétaire, dans sa grande sagesse, pense être le vrai prix ? Ou bien, une fois encore, de cette fameuse valeur intrinsèque que l'administration de l'État saura bien déterminer ? Reste une exemption aux contours larges, qui a contribué à vider cette taxe de tout effet concret. Il eut sans doute mieux valu la supprimer purement et simplement que de la condamner à l'impuissance par cet artifice bizarre.

6

L'Union européenne s'invite elle aussi au débat sur la question du prix des biens immobiliers, ici dans une affaire d'expropriation : avec l'arrêt *Yvon c/ France* du 24 Avril 2003, la Cour européenne des droits de l'Homme condamne la France, pour violation de l'article 6, §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, en l'occurrence l'égalité des armes au cours de la procédure d'expropriation. Il s'agissait en l'espèce d'une classique affaire d'expropriation pour la construction d'une route nationale à la sortie de la ville de Saintes, et l'exproprié contestait le montant qui lui avait été accordé, en faisant valoir le double rôle joué par le directeur des services fiscaux, à la fois commissaire du gouvernement et représentant du service expropriant, ainsi que les difficultés d'accès aux termes de comparaison utilisés par ce dernier, la confidentialité des données détenues par les Conservations des hypothèques étant ce qu'elle est.

L'inégalité des armes, l'asymétrie d'information dirait un économiste, a conduit la Cour européenne à condamner la France. Selon René Hostiou², « la Cour, au terme d'une démonstration ferme et convaincante, apporte la démonstration selon laquelle les inégalités concernant les conditions d'accès au fichier immobilier tenues par la Conservation des hypothèques, conjuguée avec la position dominante du commissaire du gouvernement dans la procédure et « l'influence importante » exercée par ce dernier sur le pouvoir



d'appréciation du juge, génèrent au détriment de l'exproprié un déséquilibre manifeste, incompatible avec le principe de l'égalité des armes ».

*FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT,
FINANCEMENT DU LOGEMENT
ET ÉTALEMENT PÉRIURBAIN*

Les règles de financement de l'aménagement et de financement du logement sont complexes, changeantes, elles obéissent également à des objectifs de politique publique qui peuvent être évolutifs, en mettant l'accent tantôt sur les aspects redistributifs, sur la préoccupation de soutien de l'activité de production de logements, sur des stratégies plus larges d'aménagement du territoire. Nous voudrions ici évoquer un point précis, celui de l'impact de ces modes de financement sur les formes du développement urbain.

Le constat d'ensemble, que nous ne pourrions développer en détail ici, est que l'impact de ces dispositifs sur les formes urbaines est insuffisamment pris en compte dans la conception des politiques menées, il n'est en général pas évalué systématiquement *ex post*, et pourtant il exerce un impact important sur les modalités du développement urbain. Il peut ainsi contrarier une volonté explicite de la politique d'urbanisme.

Pour illustrer ce point, on peut prendre l'exemple de l'arbitrage entre la volonté de « refaire la ville sur la ville » et la poursuite de l'étalement urbain.

Les politiques publiques prônent depuis maintenant plus d'une décennie le choix du renouvellement urbain plutôt que de laisser se poursuivre l'extension périphérique. Cette politique a été explicitée de manière forte avec la Loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) du 13 Décembre 2000, qui a introduit un certain nombre de dispositifs réglementaires et financiers pour faciliter les opérations de renouvellement urbain.

La France n'est d'ailleurs pas le seul pays européen à avoir impulsé une telle politique, la Grande Bretagne a également pris une initiative de même nature dans la suite du rapport Rogers « Towards an urban renaissance »³.

Pourtant, dans un cas comme dans l'autre, on constate la poursuite de l'extension, sous des formes et avec une intensité à peine modifiée.

Ici encore, l'impact des règles financières, en particulier de financement du logement, a probablement exercé une influence plus grande que les quelques avantages financiers et fiscaux introduits par la Loi SRU pour privilégier le renouvellement urbain.



C'est d'abord la question de la sous-évaluation du surcoût, toutes choses égales par ailleurs, d'une opération de renouvellement urbain par rapport à une extension en site vierge : une opération de renouvellement urbain présente généralement un caractère complexe, avec plusieurs propriétaires, une restructuration foncière nécessaire, éventuellement la dépollution des sols, des délais plus importants...

Une telle opération de renouvellement urbain n'a donc de réelles chances de succès, en l'absence de subventions fortes, que si, d'une part, elle présente une situation foncière relativement claire et simple, et si, d'autre part, elle est génératrice de plus values significatives. Ces deux hypothèses limitent fortement les perspectives.

En matière de financement du logement, on peut penser à l'impact de l'amortissement en faveur du logement locatif, actuellement connu sous le nom « d'amortissement Robien » qui, sous certaines conditions, en particulier l'obligation pour l'investisseur de louer le logement pendant 9 ans, lui permet de déduire de son revenu imposable jusqu'à 65 % de son investissement.

Si l'impact de ce mode de financement n'a pas fait l'objet d'analyse précise, on peut penser qu'il a été, toutes choses égales par ailleurs, plutôt un facteur de développement périphérique que de renouvellement urbain. On constate d'autre part que son caractère, très attractif sur le plan fiscal, peut conduire à une « suroffre » dans certaines zones, devenant un simple « produit fiscal » qui introduit des biais par rapport au marché. Cette « suroffre » de ce produit fiscal a d'ailleurs commencé à être mis en évidence, par exemple dans telle ou telle ville du Sud Ouest, comme le met en évidence un récent rapport de l'Association départementale d'information sur le logement du Tarn, qui souligne que « les produits offerts sont mal adaptés à la demande ».

Cette disposition n'est par ailleurs pas neutre sur le plan budgétaire puisque son coût pour les finances publiques s'est élevé à 190 M€ en 2005, et pourrait atteindre 300 M€ d'après les évaluations du budget 2006.

C'est un exemple parmi d'autres, mais le développement des « produits défiscalisés », qui obéit principalement à des motivations de relance de certains marchés, entre fréquemment en conflit avec des objectifs d'aménagement du territoire. Une évaluation *ex ante* de leurs impacts s'avérerait utile.

Ajoutons que l'instabilité des techniques fiscales - le « Robien » est en cours de modification, et arrive la nouveauté du « Borloo populaire » - va encore modifier la donne, perturbant davantage toute tentative pour évaluer l'impact du système sur l'aménagement de l'espace.

On peut également prendre l'exemple d'un autre mode de financement du logement, celui du « prêt à taux zéro ». Ce prêt, initialement



destiné à faciliter la primo accession sous condition de ressources, a été modifié à plusieurs reprises. Comment évaluer son impact ?

Cette fois, le dispositif a fait l'objet d'un rapport précis par le Conseil général des Ponts et Chaussées⁴, selon une méthode que l'on pourrait imaginer appliquer de façon plus générale aux mécanismes financiers et fiscaux qui exercent un effet sur l'aménagement du territoire.

Tout en soulignant dans sa conclusion que la progression de l'étalement urbain semble due pour une large part à un ensemble diversifié de facteurs, en particulier du côté de l'offre foncière, du droit des sols et de l'organisation des déplacements, il conclut que « le prêt à taux zéro finance essentiellement la construction de maisons individuelles localisées dans des secteurs périurbains, y compris ceux caractérisés par l'étalement urbain ». Sans en être la cause centrale, « il agit donc comme un accélérateur d'une tendance lourde de l'étalement urbain ».

Les nombreux dispositifs financiers et fiscaux - les deux exemples cités ne sont qu'une goutte d'eau dans la mer - n'ont certes pas prioritairement des objectifs d'urbanisme. Il importe donc d'abord de les évaluer par rapport aux objectifs poursuivis. Mais on peut regretter que leur conception n'intègre pas leur impact sur les modalités du développement urbain. En outre, souvent limités dans le temps pour exercer une stimulation conjoncturelle, ils peuvent aussi constituer des petites bombes à retardement le jour où disparaît le régime fiscal. L'arrivée à « maturité » de la Loi Pons dans les DOM TOM en a constitué une claire illustration.

Les règles financières et fiscales poursuivent des objectifs divers et variés. Les objectifs d'urbanisme, complexes, évolutifs et délicats à évaluer, ne jouent en général qu'un rôle accessoire dans la mise au point de ces règles.

Les objectifs de rendement et de redistribution y jouent le rôle principal.

Ce constat soulève un problème dans la mesure où l'objectif incitatif peut être divergent par rapport à l'objectif de rendement, et les administrations fiscales n'ont, en général, pas de passion pour les impôts qui « mangent leur assiette », c'est-à-dire qui voient leur base disparaître à proportion de leur réussite en tant qu'incitation.

Pourtant l'impact de ces règles peut être considérable sur l'aménagement de l'espace et les formes urbaines et induire des coûts élevés à long terme. À ce jour, il existe trop peu d'analyse des politiques publiques sur ce terrain. L'enjeu n'en est pourtant pas mince, la véritable crise urbaine que vit la France est là pour en témoigner.



Il importe donc de prendre en compte une des conclusions du dernier rapport annuel de la Cour des comptes au président de la République : « prévoir l'impact futur des dispositifs en projet, ne pas s'interdire d'expérimenter avant de généraliser, se doter d'outils d'évaluation et d'alerte, sont les pistes les plus évidentes que dessine cette réflexion. Le besoin d'études d'impact des politiques publiques s'impose plus que jamais ».

Le champ des politiques qui concernent l'urbanisme et la ville pourrait être un bon domaine d'application de ce précepte.

NOTES

1. Vincent Renard (1999), « Marchés immobiliers : vérité des prix et politiques publiques », *Réflexions immobilières*, n° 26, Juillet.
2. René Hostiou (2005), « L'expropriation aux normes européennes », *Études Foncières*, n° 115, Mai Juin.
3. *Towards an urban renaissance*, final report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, HMSO, 1999.
4. *Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux*, établi par François Wellhof, chargé de mission, CGPC, Février 2004.