



La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense

Sonia Guelton, Agnès Pouillaude, Aïssatou Mariama Cisse

► To cite this version:

Sonia Guelton, Agnès Pouillaude, Aïssatou Mariama Cisse. La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense. Lab'urba; réseau finances locales. 2023. hal-04465999

HAL Id: hal-04465999

<https://hal.science/hal-04465999>

Submitted on 19 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense

Sonia Guelton (Lab'urba)

Avec le concours d'Agnès Pouillaude (Directrice d'études, CEREMA)

Ce travail est réalisé dans le cadre d'une convention entre le Lab'Urba et le Réseau FIL en réponse à l'appel à Manifestation d'intérêt AMI2 2020-2022 : Le financement de l'action publique locale.

Il a obtenu le soutien du Lab'Urba pour l'accueil en stage de Aïssatou Mariama Cissé

Nous remercions chaleureusement toutes les personnes interviewées, le comité de suivi du programme de recherche FIL et Agnès Pouillaude pour leurs conseils et orientations.

Résumé

La Taxe d'aménagement est un impôt voté et perçu par les communes, les départements et la région Île-de-France sur les nouveaux m² construits. La part communale qui fait l'objet notre recherche, est dédiée au financement des investissements locaux. C'est un outil de financement de l'aménagement qui s'efface lorsque des participations sont perçues en ZAC et PUP (il ne peut pas y avoir cumul des deux). La loi de finances de 2010 qui l'a créé a permis aux communes de voter des taux d'imposition différenciés entre 1 et 5% selon des secteurs identifiés, et de majorer le taux (de 5 à 20%) sur un périmètre précis afin de financer un surcoût des équipements rendus nécessaires par l'urbanisation.

Notre recherche porte sur les objectifs des communes lorsqu'elles décident d'appliquer un taux majoré. Les communes répondent-elles à des besoins d'équipement soulevés par l'urbanisation diffuse, en réaction, ou anticipent-elles des besoins relativement à des espaces ouverts à l'urbanisation ? Une question complémentaire porte sur l'existence d'une stratégie de régulation des constructions par le taux, sur les zones ciblées, comme elle peut le faire en minorant le taux pour attirer les constructions (cas de la zone portuaire à Strasbourg) ?

L'hypothèse formulée par la recherche est que les collectivités locales cherchent à majorer le taux pour ralentir l'urbanisation diffuse (non contrôlée par une procédure d'aménagement de type ZAC ou PUP). Cette question apporte des éléments de réponse aux réflexions actuelles sur la capacité de la TA à encourager la sobriété foncière, favoriser la densité et préserver les espaces non artificialisés.

Pour répondre à cette question, nous avons mené notre analyse à deux échelles. Dans un premier temps nous avons regardé, avec l'aide du CEREMA, les lieux qui sont concernés par une TAM ; Ce qui nous a permis de faire une sélection de 4 études de cas sur lesquels, dans un second temps, nous avons mené une analyse fine des stratégies d'acteurs. Ces sites, choisis hors Île de France, (Toulouse métropole, communauté d'agglomération de La Rochelle, Valence-Romans agglomération et Saint Vallier de Thieu au nord du pays de Grasse) proposent des secteurs nombreux ou assez larges de TAM, une dynamique active de construction générant une pression foncière élevée en dehors des secteurs en ZAC et PUP. Ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des territoires concernés par la TAM mais plutôt d'une situation urbaine qui répond à la question d'une possible politique de régulation.

Nous avons mené notre analyse avec une approche statistique limitée par l'échelle « fine » des secteurs de TAM (il a été souligné en loi de finances pour 2023 que les secteurs ne correspondent pas toujours aux découpages cadastraux). Nous avons ensuite mené une série d'entretiens auprès des responsables locaux, des élus, des responsables de services, et aussi auprès de quelques promoteurs ou lotisseurs (surtout à Valence) et quelques visites de sites. Les résultats mériteront d'être confirmés par des monographies éventuelles et l'étude d'autres sites. Il faut aussi souligner que la loi de finances pour 2021 a modifié plusieurs caractéristiques de la TA qui ont d'ores et déjà entraîné des modifications de comportement des communes que nous avons pu commencer à identifier. Il faut préciser que la configuration de la recherche était d'emblée de courte durée et donc avec des résultats de type exploratoires.

A ce stade, nos résultats peuvent s'énoncer de la sorte :

- La recherche de financement reste la première préoccupation des collectivités locales (communes et EPCI compétents) lorsqu'elle décide d'un taux majoré. La mise en relation avec les besoins en équipement public est légalement obligatoire jusqu'en 2021 et elle est inscrite dans les décisions locales. Ces équipements sont le plus souvent les voiries et réseaux. Cependant on relève des positionnements assez différents entre les villes quant à l'anticipation des besoins. Toulouse métropole, et la CA de la Rochelle identifient des

« manques » sur les espaces urbanisés, tandis que la ville de Valence inscrit la taxe sur les territoires ciblés pour des aménagements futurs. De même à St Vallier qui a couvert toutes les zones urbanisables en anticipation.

- La fixation des taux dépend théoriquement du coût des équipements publics explicité dans la délibération. Nos entretiens rendent compte d'une première stratégie financière régulièrement affichée, dans un contexte de réduction des recettes publiques locales. La TAM permet de trouver quelques ressources supplémentaires. (3 à 7% des dépenses d'équipements en moyenne sur 3 dernières années). On a également identifié plusieurs objectifs stratégiques :
 - Mutualiser les contributions sur le territoire (quand on élargit le secteur de TAM), ou autour des ZAC et PUP (qui offrent des équipements sans que les constructeurs en payent directement le coût) ;
 - Favoriser la négociation en PUP avec les promoteurs puisqu'ils savent que sinon la TAM s'appliquent ;
 - Annoncer les objectifs d'urbanisation ou de gel des autorisations de construire (ralentir les investisseurs) en aménagement du PLU : la TAM permet de se donner du temps (pour les études) et de faire attendre les promoteurs (alors que le PLU est lourd à modifier) ;
 - Résoudre certaines difficultés entre nouveaux arrivants et anciens arrivants (la réhabilitation rapporte plus -mais coûte plus au contribuable- que la construction neuve dont 100m² sont exonérés).
- La recherche met en avant des problèmes de technologie et de capacité pour mesurer l'apport financier réel de la TAM. Il y a une difficulté à suivre ces recettes dans le temps et leur affectation parce que cela n'est pas vraiment prévu dans la comptabilité des services percepteurs.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Les hypothèses et la méthodologie de la recherche.....	5
La taxe d'aménagement : approche technique et législative	7
3. L'analyse nationale et les choix d'études.....	8
4. Présentation des cas d'étude : contexte d'urbanisation et mise en place de la TAM	14
5. La politique TAM	17
a- Un comportement qui peut dépasser la recherche de financement posée par la loi pour l'instauration de la TAM	19
b- ZAC, PUP ou TAM ? comment financer les équipements publics	23
c- La TAM et l'intercommunalité.....	26
6. Eléments conclusifs : L'opportunité d'une TAM	30
7. Conclusion générale	33
Bibliographie	35
Liste des tableaux et illustrations.....	36

1. Introduction

Les enjeux de la taxe d'aménagement (TA) : la TA est un impôt créé en 2010 en substitution des 5 taxes d'urbanisme (taxe locale d'équipement, taxe départementale des espaces naturels et sensibles, taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie et taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement en région Ile-de-France) avec pour but de financer les équipements publics rendus nécessaires par l'urbanisation nouvelle, en dehors procédure ZAC et PUP. Outre la simplification des taxes d'urbanisme qu'elle apporte, la « nouveauté » de la TA est, d'une part, qu'elle permet une modulation du taux d'imposition selon les espaces et, d'autre part, qu'elle propose une possibilité pour les communes d'augmenter les taux d'imposition sur des secteurs de façon à prendre en compte les coûts des équipements publics induits par les nouvelles constructions lorsqu'ils sont particulièrement élevés. On parle dans ce cas d'une taxe d'aménagement majorée (TAM) qui se substitue sur les secteurs ciblés à la TA de base. La loi encadre les équipements concernés (nature et lien avec l'urbanisation) et jusqu'en 2022, requiert une justification chiffrée du taux relativement au coût des équipements et au respect du principe de proportionnalité.

L'enjeu de la TA a évolué. Il s'agissait à l'origine de répondre aux besoins de financement des équipements publics et de donner la possibilité de tenir compte d'un surcoût de ces équipements. La loi de finances pour 2021 a aménagé le dispositif en libérant les communes de l'obligation de démontrer la règle de proportionnalité des coûts justifiant le taux majoré. Par ailleurs elle a ouvert le champ des équipements ciblés aux équipements « environnementaux » et aux transports. Ce qui amorce la poursuite d'un objectif environnemental associé à la taxe, objectif longuement discuté dans les rapports officiels de fin 2022 (voir plus loin).

Notre recherche a porté sur la TAM et a soulevé alors les questions relatives au zonage identifié (accompagnement de l'urbanisation sur des périmètres d'urbanisation contrôlée ou diffuse), au calcul du taux (entre annonce politique et contrainte financière, et aux temporalités (anticipation ou réaction au marché).

En 2021 la loi de finances (loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021) a réformé la TA. Elle ouvre le champ des équipements que la TA peut financer (les travaux de recomposition et d'aménagement des espaces publics permettant d'améliorer la qualité du cadre de vie, de lutter contre les îlots de chaleur urbains, de renforcer la biodiversité ou de développer l'usage des transports collectifs et des mobilités actives)¹. De plus, elle supprime l'obligation de justification chiffrée. Elle a également transféré la gestion de la TA à la Direction Générale des Finances Publiques (moyennant 3% de frais) avec une exigibilité de paiement qui passe de la date du permis de construire à la date d'achèvement des travaux. Une dernière mesure a finalement été abrogée : la loi de finances pour 2022 rend obligatoire le reversement à l'intercommunalité d'une part des recettes. Cette mesure a été annulée. Les enjeux deviennent alors des enjeux de gestion, notamment dans le temps et des enjeux de relation avec l'intercommunalité. Notre recherche n'aborde pas ces questions directement.

¹ La part départementale peut également contribuer aux opérations de renaturation et la part régionale en Ile-de-France aux infrastructures de transport

En 2022, les débats portent sur l'usage de la TA pour contribuer à la sobriété foncière et à l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Le rapport Blanc (2022) met au débat des propositions de systématiser la modulation des taux par secteur, d'intégrer un mécanisme de type « bonus-malus » responsabilisant aux coûts de l'artificialisation, d'ajouter une composante « artificialisation » dont les recettes pourraient permettre de financer des politiques de densification, ou de modifier l'assiette taxable (prendre le terrain au lieu des surfaces construites). Le rapport Falzone (2022) reprend certaines de ces propositions (la logique du bonus-malus, et les modulations de taux sur la base du zonage défini dans le document d'urbanisme, pour donner un signal-prix cohérent aux aménageurs) et propose également d'élargir « la fourchette de taux afin d'en renforcer les effets incitatifs ». Ces débats montrent l'intérêt de se pencher sur les pratiques d'usage de la TA et de la TAM et l'actualité de ce travail.

2. Les hypothèses et la méthodologie de la recherche

Les travaux réalisés sur Bordeaux et Strasbourg (Guelton, Pouillaude et Rosen, 2019) ainsi que ceux de l'Institut Paris Région sur l'Ile-de-France (Coquière, 2020 et 2018) ont permis de circonscrire un premier champ de résultats en matière de stratégie et de modalités de mise en place de la TAM. Sur les cas étudiés par ces travaux, ils rendent compte de deux conclusions qui ont guidé notre travail :

- D'une part le taux de la TAM n'est pas seulement fixé de manière à couvrir le coût des équipements publics visés par le dispositif. Il est aussi le résultat d'un arbitrage entre la collectivité locale et les constructeurs. Soit le taux résulte d'une négociation (cas de Bordeaux), soit il vise à réguler les opérations immobilières, par un effet attractif (taux réduit) ou dissuasif (taux élevé). Ces situations ne sont pas systématiques mais elles ont été rencontrées et méritent d'être explorées plus avant.
- D'autre part le lien entre le coût des équipements publics et le taux de la TAM est encadré par les textes et la jurisprudence qui ignorent les effets induits de l'équipement sur le territoire, en particulier sur l'environnement. Les débats récents semblent vouloir faire évoluer la TAM vers une prise en compte de ces effets. Un regard sur le potentiel de la taxe à ce jour mérite d'être éclairé par les retours d'expérience.

Ces premières conclusions conduisent à formuler trois hypothèses qui structurent cette recherche :

Hypothèse 1 : la TAM est avant tout mise en place pour financer les équipements rendus nécessaires par **l'urbanisation diffuse**. Cette hypothèse repose sur le postulat juridique que la TA n'est pas due lorsque les opérations d'aménagement sont encadrées par la puissance publique dans les ZAC ou négociées par celle-ci dans le cadre des Projets urbains partenariaux. On peut donc supposer qu'elle concerne les opérations qui se développent spontanément, en secteur diffus. Ces opérations entraînent de nouveaux besoins d'investissement de la collectivité locale (routes, assainissement, écoles...) que la taxe d'aménagement permet de financer. Cette logique mérite toutefois d'être vérifiée et les conditions du financement mises en évidence relativement aux montants et aux temporalités. Cette hypothèse soulève la question complémentaire de l'opportunité pour la collectivité de mettre en place une TAM au lieu d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) ou éventuellement d'un Projet Urbain partenarial (PUP), lorsque ces alternatives sont techniquement possibles².

² Certaines conditions liées notamment à la propriété foncière s'imposent par ailleurs à ces choix

Hypothèse 2 : la TAM est un **outil de régulation de l'urbanisation**, par l'effet dissuasif du taux d'imposition qui peut être porté à 20% sur certains secteurs. Cette hypothèse repose sur l'expérience de Bordeaux où les promoteurs ont réagi à la mise en place d'une TAM au taux de 20% et ont pu obtenir de la collectivité locale qu'elle baisse le taux à 16%. Le taux de la TAM pourrait ainsi avoir un objectif ou un effet de régulation de la construction immobilière. En particulier dans les espaces périphériques, alors que la loi ALUR prône la densification de l'urbanisation, une TAM pourrait participer de la préservation de l'espace naturel.

Hypothèse 3 : En période de tension sur les budgets publics locaux, la TAM est considérée comme un outil de financement budgétaire et **le niveau du taux poursuit essentiellement un objectif de financement**. On pourrait observer des politiques de hausse de taux lorsque la collectivité locale se trouve en situation budgétaire tendue. La recherche de nouvelles ressources serait alors l'objectif principal, jusqu'alors sous utilisé.

Méthodologie

Notre recherche reste exploratoire et n'a pas l'ambition d'examiner l'ensemble des situations de TAM en France. En effet la base statistique de la fiscalité de l'urbanisme sur les communes métropolitaines mise à disposition pour 2016 montre que 1022 communes sur 547 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont concernées par une TAM qui s'applique sur 2978 secteurs. En moyenne, lorsque la commune fait l'objet d'une TAM, on compte trois secteurs par commune. A partir des données de cette base, nous avons donc identifié quatre territoires sur lesquels nous avons mené des investigations précises pour répondre à nos questions : la métropole de Toulouse (Haute Garonne) et les communautés d'agglomération de la Rochelle (Charente maritime), de Valence - Romans (Drôme) et du Pays de Grasse (Alpes maritime).

Trois registres d'investigations ont été menés :

- La réalisation d'un état des lieux national (France métropolitaine) des communes sur lesquelles, en 2016, un taux majoré avait été instauré, et à partir duquel il a été fait une sélection de 4 territoires d'étude.
Sur ces cas d'études, deux méthodes ont été mises en œuvre :
- Les délibérations des conseils municipaux ou intercommunaux ont permis d'identifier les secteurs concernés et certains de leurs attributs. Une analyse documentaire et géographique a été réalisée pour caractériser la situation socio-spatiale de ces secteurs. Les documents de planification ont été croisés avec des données statistiques.
- Une série d'enquêtes a ensuite été menée pour apprécier les contextes et les stratégies des différentes parties prenantes. (3 élus, 9 responsables territoriaux, 5 aménageurs/promoteurs – liste en annexe).

Les limites : Ce travail couvre 44 communes et 84 secteurs, soit 4% des territoires concernés par la TAM. Il ne représente donc que quelques situations soumises à une pression immobilière que nous allons caractériser ultérieurement. Il ouvre la voie vers d'autres analyses territoriales.

Le travail de terrain a été mené en 2021 et 2022. Dix ans après la mise en place de la TAM, il rend compte d'une pratique consolidée, après plusieurs années pendant lesquels les élus expérimentaient le système. Néanmoins le contexte financier et fiscal a été modifié, notamment avec la loi de finances pour 2022, et les comportements fiscaux des collectivités locales ont évolué. Certains changements

sont apparus sur les cas étudiés. Mais il ne nous a pas été possible de mesurer l'importance de ces évolutions à l'échelle nationale.

La taxe d'aménagement : approche technique et législative

La taxe d'aménagement a été créée en 2010 sur le modèle de la Taxe locale d'équipement à laquelle elle se substitue.

Objet : Elle est due à l'occasion de l'obtention d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une autorisation préalable.

Bénéficiaires : les communes, ou les EPCI compétents en matière d'urbanisme, qui disposent d'un Plan local d'urbanisme, les départements et la région Ile-de-France.

Base : les nouvelles surfaces de plancher couvertes de plus de 5m² créées, valorisées forfaitairement à hauteur de 820€/m² hors Ile de France et 929 €/m² en Ile-de-France pour 2022. Les piscines et les panneaux solaires sont également imposés et valorisés respectivement pour 200€/m² et 10€/panneau. Ces valeurs sont réactualisées chaque année en loi de Finances selon le dernier indice Insee du coût de la construction connu.

Taux : le taux de base est fixé par chaque collectivité territoriale concernée au sein d'une fourchette : entre 1 et 5% pour les communes ou leur intercommunalité lorsqu'elle dispose de la compétence aménagement, entre 0 et 2,5% pour les départements, entre 0 et 1% pour la région Ile-de-France ; le taux peut varier selon les départements.

Taux majoré : les communes ou l'intercommunalité compétentes peuvent augmenter le taux jusqu'à 20% sur certains secteurs lorsqu'il est démontré que les constructions envisagées rendent nécessaire un niveau élevé de dépenses d'équipement.

Abattements et exonérations :

Les constructions pour le logement social sont exonérées ainsi que les places de stationnement construites en sous-sol ;

Les 100 premiers m² construits pour une résidence principale bénéficient d'un abattement de 50%. De même les locaux ou hébergements aidés, les constructions industrielles et artisanales, et les parkings couverts payants ;

Les collectivités locales ont également la possibilité d'augmenter les exonérations pour le logement social, les activités industrielles et artisanales, ainsi que d'autres bâtiments (patrimoniaux, commerciaux, ...).

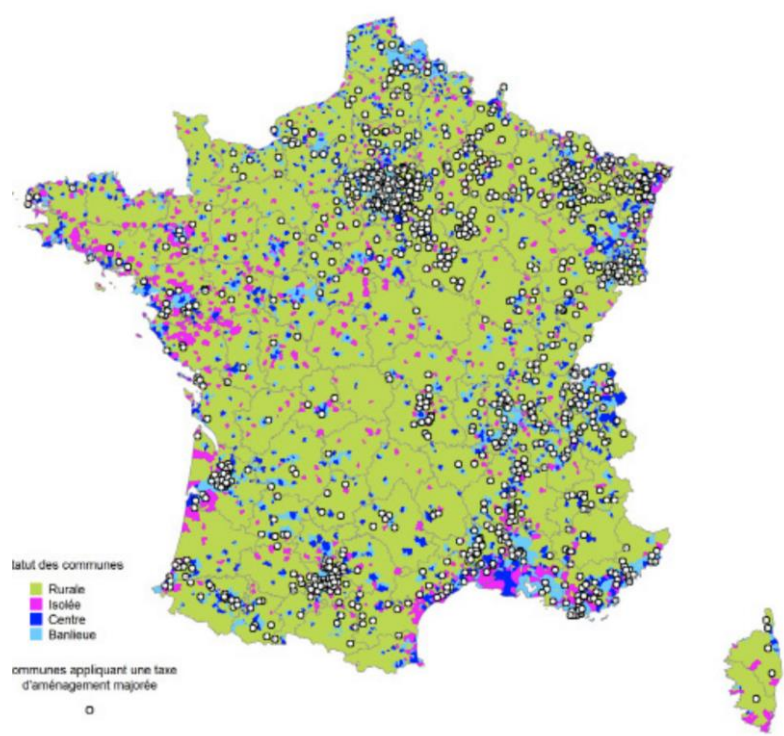
Tableau 1 : Quelques éléments de référence en matière de taxe d'aménagement						
	Assiette TA		Recettes TA	Dépenses d'équip nt	Recettes TA	Recettes TA
	hors Ile-de-France	Ile-de-France	Secteur communal		Départements	Île-de-France
	(€/m² SDP)		(mds d'€)			
2011	660	748	0.5*	28.33	0.3*	-
2012	693	785	0.7*	29.53	0.4*	-
2013	724	821	0.88*	30.50	0.34*	nc
2014	712	807	0.84	26.35	0.37	nc
2015	705	799	0.6	22.74	0.4	nc
2016	701	795	0.7	22.67	0.47	0.05
2017	705	799	0.9	24.79	0.5	0.04
2018	726	823	0.9	26.76	0.5	0.06
2019	753	854	1.16	30.90	0.55	0.06
2020	759	860	1.1	26.14	0.5	0.05
2021	767	870	1.27	27.39	0.6	0.05
2022	820	929	nc			
2023	886	1004	nc			
Sources : Lois de finances, DGCL						
*le Régime de la TA n'est pas encore effectif sur les recettes, les recettes correspondent aux taxes d'urbanisme en vigueur avant 2011						

3. L'analyse nationale et les choix d'études

Les données nationales (en 2016, source CEREMA d'après ministère de l'écologie et du développement durable - MEDD) permettent d'identifier les territoires concernés par une TAM, indépendamment de l'entité qui perçoit la recette (commune ou EPCI).

Le choix de TAM est très concentré spatialement : il concerne 1022 communes (sur 35 885) dans 547 EPCI (sur 2063 en 2016), et 2978 secteurs. 4 métropoles sont concernées (Marseille, Bordeaux, Strasbourg et Rennes) 2 Communautés Urbaines (Grand Paris Seine et Oise, Saint Etienne métropole) et 101 Communautés d'Agglomération, regroupant ensemble 242 communes. L'essentiel des communes (67%) se situe donc sur le périmètre des communautés de communes.

Carte 1 : Les communes sur lesquelles une taxe d'aménagement majorée est appliquée en 2016, selon le statut géographique communal, France métropolitaine



Source : CEREMA d'après Insee et ministère de l'Écologie et du développement durable - http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/tatam-211202_panorama_cle6d93fd.pdf

Nous avons procédé à une analyse typologique des EPCI et des communes concernées par une TAM.

Pour confirmer l'hypothèse de la localisation géographique de ces communes, un classement a été réalisé selon la classification au sein des unités urbaines (communes urbaines par tranche de population ou communes rurales (définitions 2016) et des aires urbaines (définition 2010) et des aires d'attraction des villes (définition 2020).

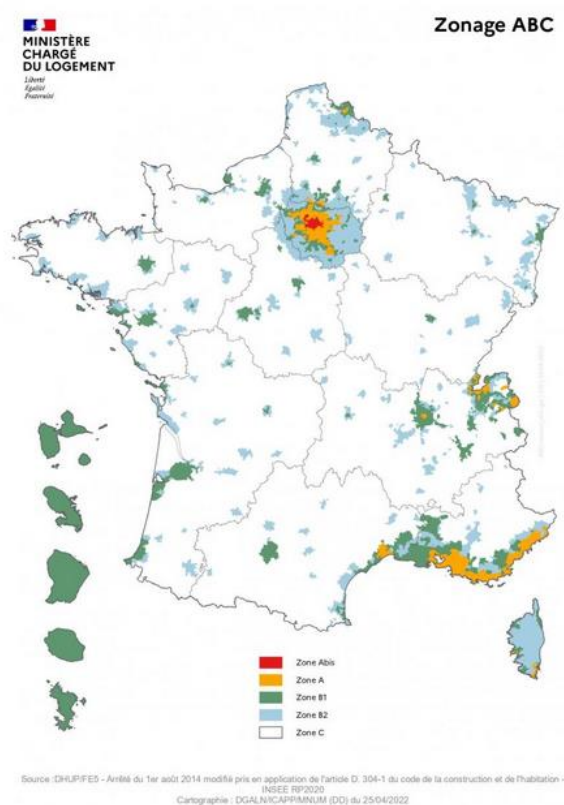
Tableau 2 : classement des communes avec TAM en 2016, selon les critères géographiques de l'INSEE							
Appartenance intercommunale		Statut géographique					
		Unités urbaines		Aires urbaines (AU)		Aire d'attraction urbaine	
CU et ME	9%	Urbaine	51%	Grandes AU	80%	Com Centre Pôle Principal	4%
CA	24 %			Dont périphérie	41%	Couronne Pôle Principal	74%
		Rurale	45%	Autres AU (petites et moy)	14%	Autre Pôle Principal	12%
Dont périphérie	1%			Pôle secondaire	1%		
Communes isolées hors AU	6%			Hors attraction pôle	10%		
Ensemble	100%	Ensemble	100%	Ensemble	100%	Ensemble	100%
Source : INSEE, 2016		Source : INSEE, 2016		Source : INSEE, 2010		Source : INSEE, 2020	

Les communes ayant voté une TAM se trouvent essentiellement dans les communes urbaines (51%) et dans les communes rurales (45%).

Au sein des aires urbaines **80% des communes concernées se situent dans une grande aire urbaine, dont 41% en périphérie de ces grands pôles urbains**. Le classement selon les zones d'attraction des villes confirme la localisation périphérique des communes avec TAM : **74% des communes sont localisées dans la couronne de la zone d'attraction des villes**. Toutefois, on note dans les deux classements un nombre non négligeable de communes isolées (6%) ou hors d'attraction des villes (10%).

Pour confirmer l'hypothèse d'un lien entre le marché du logement et la mise en place d'une TAM, le niveau de construction a été caractérisé, en fonction des indicateurs de la territorialisation des marchés du logement (référence A-B-C) et du nombre de logements autorisés entre 2013 et 2016.

Carte 2 : Classement des communes du territoire national en zones géographiques A, B, C, en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements, 2022



56% des communes ayant voté une TAM sont classées en zone C, 31% en zone B et 13% en zone A. On constate donc une sur-représentation des communes en zones tendues (A ou B) par rapport à la répartition nationale. Il reste que 56% des communes qui ont voté une TAM sont classées dans un marché détendu selon la classification de la politique du logement.

Tableau 3 : Répartition des communes selon leur classement ABC dans la politique territorialisée du logement, comparaison France métropolitaine et communes avec TAM

Zonage ABC	France métropolitaine, % du nombre de communes	Communes avec TAM, % du nombre de communes
A et Abis	2	13
B1	4.5	14
B2	11	17
C	82.5	56
Ensemble	100	100
Source : ministère chargé du logement, ministère de l'écologie Les communes ont été classées selon le classement 2022 afin de permettre la comparaison. Le zonage a été partiellement révisé deux fois depuis 2014, il s'agit essentiellement de reclassement à la marge entre le zonage B2 et C		

Le croisement des communes concernées avec l'indice de construction (nombre de logements autorisés sur la période 2013- 2016/ 1000 habitants dans la population communale en 2015), donne un résultat convergent : il est supérieur (18.9) à celui observé au niveau national (8.8), tendant à refléter une concentration des communes concernées par la TAM dans les villes où le marché immobilier est actif, plus actif qu'en moyenne. Mais la très forte concentration des logements autorisés par habitant dans un petit nombre de communes relativise le constat. Seulement 1% (11 communes³) des communes qui s'engagent dans une TAM connaissent un marché du logement hyper actif avec un indice de logements autorisés de plus de 100 logements pour 1000 habitants, 6% ont un indice supérieur à la moyenne de 18,9 et 30% de ces communes ont un indice supérieur à la moyenne nationale (8.8). On y repère une majorité de communes (40%) dans le centre ou la périphérie des pôles de Paris, Bordeaux, Toulouse, Genève, et Lyon, ainsi qu'un tiers de communes appartenant aux autres grands pôles urbains. Les autres communes sont situées dans des communes multipolarisées et 22 communes sont également classées en communes isolées hors aires urbaines.

Finalement les communes ont été classées selon leur potentiel financier en 2019, le niveau de dépenses d'équipement par habitant en 2019 et leur niveau moyen de l'évolution de ces dépenses entre 2017 et 2019.

27% des communes concernées par la TAM ont des dépenses d'équipement par habitant plus élevées que la moyenne nationale (469€/hbt). L'évolution de ces dépenses sur 2017 à 2019 est aussi plus forte que l'évolution nationale. En revanche on ne peut pas faire de lien régulier avec le potentiel fiscal, ni avec le niveau de taux de TAM (analyse ACP peu concluante). Plusieurs raisons peuvent expliquer cela: le choix de la TAM ne s'impose pas seulement en réaction au marché du logement mais peut aussi s'inscrire en anticipation, en prévision d'un aménagement que la collectivité veut réguler ; le choix de la TAM s'exerce sur des secteurs restreints, qui peuvent ne pas refléter le dynamisme de l'ensemble de la commune, ou de celle du pôle. D'autres considérations peuvent aussi expliquer ces écarts, que l'on retrouvera dans les études de cas.

³ Blanquefort (33), Orgeval (78), La Rochette (77), Sceaux (92), La Garde (83), Bonneville (74), Chelles (77), Barjac (30), Aubigny (85), Vars (05), Epagny (74)

Tableau 4 : Classement des communes concernées par une TAM selon la localisation géographique, le nombre de logements autorisés et les dépenses d'équipements par habitant, France métropolitaine (années variables entre 2013 et 2019)			
Communes avec TAM	Indice Moy. log. Autorises_2013-16/1000hbt (log/1000hbt)	Moyenne de Dépenses Equi/hbt (€/hbt - 2019)	% de communes TAM (2016)
Gr Pôle	46.6	403	8
Moy Pôle	7.8	723	27
multipole Gr AU	5.3	309	11
Petit Pole	8.5	446	6
peri GP	7.8	402	41
peri MP	6.9	451	1
peri PP	7.6	467	0
Autre multipolarisée	5.7	421	4
isolée hors AU	18.9	1 335	6
Ensemble des communes TAM	18.96	453,11	100
Source : auteur, d'après données Insee, DGCL et CEREMA d'après MEDD			

L'ensemble de ces critères permet de poser une première conclusion.

Les communes sur lesquelles une TAM a été votée se répartissent en deux groupes. Un premier groupe consiste en communes des grands pôles urbains, souvent classées en zone A ou B du marché du logement mais dont le rythme de construction varie en fonction de la taille de la commune ou de l'intensité des projets qui y sont réalisés. Ces communes ont un niveau d'équipement par habitant relativement élevé. Ce sont les communes qui répondent à nos hypothèses.

Un second groupe de communes s'en démarque. Elles se situent dans des marchés peu tendus au sein de pôles secondaires ou sans attractivité urbaine particulière. Certaines communes connaissent un rythme élevé de la construction et des investissements publics/ habitant forts, mais d'autres non. Le vote du taux semble alors répondre à des objectifs ponctuels que l'étude nationale arrive peu à détecter.

Cette analyse a conduit à poser un certain nombre de critères pour choisir les territoires sur lesquels mener nos études de cas :

Nous avons privilégié les EPCI à dominance urbaine en dehors de l'Île-de-France, situés en secteur tendu (A ou B) et qui ont voté une TAM sur au moins 3 secteurs.

Nous avons écarté les territoires pour lesquels les documents d'urbanisme n'étaient pas disponibles en ligne.

9 EPCI répondent à ces critères, regroupant 347 communes, dont 67 avec TAM, et 116 secteurs de TAM. Les éléments caractéristiques sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Caractéristiques des EPCI répondant aux critères posés par l'étude									
EPCI	Métropole d'Aix-Marseille-Provence	Toulouse Métropole	Eurométropole de Strasbourg	CA Mulhouse Alsace	CA Valence Romans	CA de La Rochelle	CA du Pays de Grasse	CA Montélimar	CA Pays de Montbéliard
Disponibilité PLU Géoportail (2021)	100%	100%	100%	100%	65%	0%	60%	100%	100%
Disponibilité Délibérations (2021)	100%	100%	100%	100%	93%	100%	93%	100%	100%
Compétence TA (2021)	Métropole 2016	Métropole	Métropole	Communes	Communes	CA (depuis 2011)	Communes	Communes	Communes
Population (INSEE, 2017)	1 878 061	771 132	494 089	273 564	221 737	169 732	101 594	65 368	139 776
Nbre de communes (2016)	92	37	28	33	51	28	23	26	29
Nbr de communes TAM (2021)	5	18	8	5	14	4	8	4	1
Nbr de secteurs TAM (2021)	6	31	13	7	29	6	15	8	1
Construction neuve EPCI (m²) moy /an (2015-2019)	10 268	9 746	3 742	711	1 042	1 262	384	321	228
Construction neuve EPCI/ 1000habitant (moy 2015-2019)	5,5	12,6	5,6	2,6	4,7	7,4	3,8	4,9	1,6
% de logement social EPCI (2018)	18,0	17,0	23,3	20,0	16,0	19,0	9,7	12,5	24,0
Secteurs dominants (zonage Pinel, actualisé en 2021)	A	B1	B1	B2	C-B2	B1	A-B1	C-B2	C
Localisation géographique : Centre (2021)	17%	13%	8%	29%	3,4%	67%	23%	13%	0%
Localisation géographique : Périphérie (2021)	83%	64%	92%	71%	97%	33%	77%	87%	100%
Secteurs avec projet déclaré au PLU (2021)	50%	19%	92%	71%	45%	100%	13%	37%	0%
Secteurs d'OPA Renouvt urb (PLU, 2021)	33%	6%	61%	43%	0%	67%	0%	0%	0%
Secteurs d'OPA Extension urbaine (PLU, 2021)	17%	6%	23%	14%	34%	33%	13%	37%	0%
Secteurs d'OP d'activité	0%	-	15%	0%	0%	0%	13%	0%	0%
Secteurs d'OP de logement	17%	6%	54%	57%	31%	67%	0%	37%	0%
Secteurs d'OP mixte	0%	3%	23%	0%	0%	33%	0%	0%	0%
Moyenne TAM EPCI (2021)	16,67	15,66	16,15	11,86	16,02	13,65	16,33	12,18	15,00
Amplitude (à la moyenne) TAM EPCI (2021)	3,33	4,34	3,85	8,14	3,98	6,35	3,67	7,82	-
Dispersion TAM EPCI (Coefficient de variation) 2021	0,33	0,09	0,27	0,32	0,3	0,29	0,26	0,38	-
Sources : INSEE, RPLS, Cerema, Sdes, Geoportail, site internet des communes et EPCI									

Une sélection a alors été réalisée pour cibler la recherche sur 4 territoires outre le cas de Bordeaux déjà analysé par ailleurs. Compte tenu des limites de cette recherche et de façon à croiser les informations par type de territoire, il a été retenu deux EPCI disposant de la compétence taxe d'aménagement : Toulouse Métropole et la Communauté d'agglomération de la Rochelle, ainsi que deux EPCI n'ayant pas la compétence en 2021 : le pays de Grasse et Valence-Romans Agglomération. Pour les premiers, l'analyse se concentrera sur les enjeux métropolitains, avec des illustrations communales possibles. A l'inverse pour les seconds, l'analyse retiendra une ou deux communes concernées par la TAM, dans la mesure où une stratégie intercommunale n'est pas officialisée, ce que nous chercherons à valider.

4. Présentation des cas d'étude : contexte d'urbanisation et mise en place de la TAM

Les 4 territoires d'étude sont sujets à des tensions du marché immobilier et un taux de construction important.

Toulouse Métropole et la CA de la Rochelle sont particulièrement concernées avec une urbanisation intense et des prix immobiliers qui flambent. En 2022, et malgré le ralentissement du marché en volume depuis 2021, les nouveaux programmes immobiliers annoncent les prix de 4300€/m² dans l'immobilier collectif à Toulouse Métropole⁴, et de 5500€/m² à la Rochelle⁵. L'augmentation des prix a été rapide, particulièrement sur certains secteurs centraux. Les analyses soulignent des évolutions supérieures à la moyenne nationale. L'indice de la construction neuve y est élevé. Dans les deux agglomérations, l'urbanisation s'est faite traditionnellement dans le cadre de ZAC, mais les programmes privés se sont multipliés et deviennent majoritaires pendant la dernière décennie. Les deux agglomérations font alors face à une pénurie d'équipements publics qu'il faut réaliser en rattrapage et à un coût élevé.

A Toulouse Métropole, les ZAC se sont concentrées sur des secteurs en reconversion. En parallèle, surtout depuis 2010, le rythme de construction a « explosé » de façon spontanée en dehors ou aux alentours des ZAC, ou sur des grandes parcelles (Saint Simon) entraînant une saturation problématique des équipements publics, notamment des écoles. Depuis 2015, les dépenses d'équipement sont soutenues, par rapport à celles des communes de strate démographique comparable, même si les capacités d'autofinancement restent solides pour la plupart des communes. Toulouse Métropole évalue à 80% les nouveaux logements construits « dans le « diffus » c'est-à-dire hors des opérations d'urbanisme⁶. En réaction en 2019, Toulouse Métropole a mis en place une stratégie de contrôle de l'urbanisation avec un programme qui décline les possibilités de construction par secteur, de façon à structurer l'organisation urbaine à horizon 2040 (projet urbain validé en 2019). Dans cette stratégie, la priorité est donnée à l'urbanisation « de projet », laissant les opérations privées se réaliser sous contrôle public. Pour autant les discussions avec les promoteurs paraissent limitées.

⁴ l'ObserverR

⁵ Le-partenaire.fr, sur la Rochelle

⁶ ATA/T, 2019, Projet urbain toulousain, Plan Guide, p 112

Photos 1 : Toulouse centre, 2022



Source : Guelton, 2022

La CA de Rochelle est dans une configuration comparable bien que les moyens d'intervention soient différents. Le développement urbain s'est développé de façon spontanée selon une logique de densification le long du littoral et d'étalement urbain dans les communes proches de La Rochelle. Il n'exclut pas l'existence d'espaces en décroissance, dans le centre des bourgs de la lointaine périphérie. Avant 2017, il s'opère également dans plusieurs ZAC initiées par les communes. Mais la procédure est vite délaissée. Certaines communes connaissent une très forte attractivité (Aytré par exemple). La question des équipements publics se pose alors, avec des moyens financiers inégaux selon les communes⁷. Elle semble rester sous-évaluée par les décideurs publics qui considèrent que les marges des opérateurs sur le marché libre sont en mesure de payer les équipements⁸. La CA prend la compétence urbanisme récemment, en 2017 et valide un PLUi (en 2019) qui cible les opérations de logements dans un grand nombre de petites OAP, plus de 120 (selon nos entretiens). On peut identifier les entrées de ville et des sites de renouvellement urbain avec des besoins de création d'équipement ou de mise à niveau d'anciens équipements. Le mode opératoire privilégié est alors l'intervention indirecte par la réglementation et la recherche de dialogue avec les promoteurs. Mais ce dialogue s'établit encore souvent en réaction aux opérations qui se réalisent. La TAM participe de ce schéma.

Valence Romans Agglomération et le Pays de Grasse présentent un tissu urbain et communal très diversifié, avec des espaces sous tension et d'autres détendus voire délaissés. Toute une partie de l'espace est d'ailleurs montagneuse et non urbanisée. En moyenne, les prix de l'immobilier y sont nettement plus modérés et les évolutions ralenties. On peut trouver un appartement dans le centre de Grasse à 4200€/m² et une maison individuelle dans les communes voisines à partir de 400 000€ (Saint Vallier de Thiey, Saint Cézaire). Les prix montent quand on se rapproche de la côte (Peymeinade, Auribeau sur Siagne, par exemple)⁹ où l'on ne trouve pas de maison à moins de 700 000€. À Valence – Romans agglomération, qui ne subit pas la pression immobilière du littoral méditerranéen, les prix sont encore plus faibles. A Bourg les Valence en 2022, les appartements se vendent à 3100€/m² en moyenne

⁷ Aytré et Salles sur mer ont une CAF limitée mais d'autres communes disposent de ressources au-delà de la moyenne de leur strate démographique (source DGCL)

⁸ Selon nos entretiens

⁹ Annonces immobilières, croisement de sources locales

et les maisons individuelles à 200 000€¹⁰. La construction y est modérée, peu dense, mais surtout éclatée selon les territoires. Hormis sur les espaces centraux, c'est la construction individuelle qui domine.

Dans le Pays de Grasse, une partie de l'urbanisation est « tirée » par le contexte azurien et l'attractivité héliotropique et touristique, tandis qu'une autre reste en retrait. Le diagnostic territorial du Scot'Ouest¹¹ souligne ces écarts. Certains secteurs sont occupés par des villas luxueuses sur des grands terrains, tandis que les centres anciens peuvent être paupérisés. Plusieurs de ces centres font d'ailleurs l'objet d'un soutien d'une action « cœur de ville » ou « villes de demain ». Dans le Pays de Grasse, la construction neuve se concentre sur Grasse et sa banlieue d'une part, essentiellement sous la forme d'habitat collectif, et Saint Vallier de Thiey d'autre part, portée par la construction de maisons individuelles. On note un besoin de logements sociaux dans plusieurs communes de l'EPCI (par exemple en 2019¹² à Grasse 14,6%, Mouans Sartoux 10,7%, ou encore Saint Vallier de Thiey 5,9%. Les différences se lisent aussi dans les budgets locaux. Une partie des communes dispose de ressources budgétaires suffisantes tandis que d'autres communes sont sous tension budgétaire, soit parce que plus petites elles ont du mal à faire face à leurs dépenses, soit parce que déprisées, elles ne perçoivent pas suffisamment de recettes fiscales. On note en particulier que, sur la période 2015 – 2021, Saint Vallier de Thiey a une capacité d'autofinancement très tendue par rapport aux communes de sa strate démographique, et que les autres communes du Pays de Grasse qui votent une TAM (Auribeau, Pégomas, Saint Cézaire, le Tignet) ont également une CAF très inférieure à la moyenne de leur strate démographique. Depuis 2020, la tension budgétaire se généralise, comme dans l'ensemble des communes françaises. Dans ce contexte, les relations avec les promoteurs se dessinent au cas par cas, parfois en grande connivence, parfois en opposition. Le pays de Grasse est une intercommunalité en construction et encore peu intégrée : la compétence urbanisme reste du domaine communal sur la période d'étude.

Sur Valence Romans Agglomération, l'urbanisation est centrée sur quelques pôles et le long de la RN7 (l'ancienne Voie Royale) et de l'autoroute A7 structurante¹³ : Porte-les-Valence/ Valence /Bourg les Valence, et Romans/Bourg-de-Péage concentrent l'habitat collectif et social. Le territoire connaît une périurbanisation ancienne, qui se disperse ensuite dans les espaces naturels vers les Alpes notamment. Les disparités d'urbanisation sont également grandes à l'intérieur des pôles urbains et opposent le centre et la première périphérie. Sur Valence en particulier, le rythme de construction dans le centre a été intense et se conjugue avec une forte croissance démographique. A l'opposé certains quartiers voisins (Mozart, Chopin, Le Plan) rassemblent une population moins dense aux revenus modestes. On y observe même un grand nombre de départs vers la périphérie plus lointaine, favorisée par le document d'urbanisme permissif, avant 2013. Les pouvoirs publics ont alors tenté de dédensifier le centre-ville en ouvrant plusieurs secteurs à l'urbanisation dans la proche périphérie (Bayot et les Iles) tout en préservant des zones naturelles et agricoles. La municipalité entretient des relations étroites et suivies avec les propriétaires et les promoteurs dans un esprit de co-construction.

¹⁰ Entretien, étude de marché 2022 du service aménagement urbain de la ville

¹¹ Scot'Ouest – Alpes maritimes, approuvé en 2021

¹² Taux de logements locatifs sociaux donné par le ministère de l'écologie dans le cadre du bilan triennal 2017 – 2019 des obligations SRU

¹³ Scot du Grand Rovaltain approuvé en 2016

Photos 2 : Constructions neuves à Saint Vallier de Thiey, 2022



Source : Guelton, 2022

Tableau 6 : Eléments de contexte des 4 cas d'étude				
	Toulouse Métropole	CA de La Rochelle	Valence Romans Agglomération	CA du Pays de Grasse
Population 2017 (INSEE)	771 132	169 732	221 737	101 594
Evol 2013-17 de la population	5%	3,3%	2,8%	0%
Nbre de communes avec TAM dans l'EPCI (2021)	18	4	14	8
Nbre de Log. commencés/ 1000 hbt moy/an (2017-2019)	12,6	7,4	4,7	3,9
Prix moyen des logements neufs indicatifs (2022 - €/m ² sources d'expert)	4 300 €/m ²	5 500 €/m ²	3 300 €/m ²	4 700 €/m ²
Evol prix des logements neufs sur 12 mois (evol. France 6%)	+7%	+10%	+4%	+6%
Compétence TAM	Métropole	Agglo depuis 2011	Communes	Communes
Taux moy de la TAM en 2021/EPCI (%)	15,66	13,65	16,02	16,33
Nbre de secteurs TAM (2021)	31	6	29	15
Localisation des secteurs dans la commune -centre	13%	67%	3,4%	23%
Localisation des secteurs dans les communes périphériques	64%	33%	97%	77%
Sources : auteur, d'après Insee, délibérations des conseils territoriaux, et dire d'experts				

5. La politique TAM

Les agglomérations et communes ont été sélectionnées parce qu'on y trouve un grand nombre de secteurs de TAM et des secteurs de grande taille. Toulouse Métropole (TM) et La Rochelle agglomération (LRA) ont la compétence d'urbanisme et décident des taux de la Taxe d'aménagement, respectivement depuis 2009 à TM et 2011 à LRA. Valence-Romans Agglomération (VRA) et le Pays de Grasse (PG) n'ont pas cette compétence et les communes décident encore aujourd'hui de la Taxe d'aménagement.

Les secteurs avec TAM ont été identifiés à partir des délibérations des conseils territoriaux, et cartographiés à partir des PLU (voir cartes 3 et annexe 3).

Les délibérations qui instaurent la TAM expliquent de façon variée la situation urbaine qui se développe sur les secteurs retenus et les motifs de la majoration (voir annexe 2). Bien qu'avant 2021 la loi prévoie une justification précise et chiffrée pour la mise en place de la majoration, indiquant en particulier le coût des équipements justifiant la majoration et les liens de causalité et de proportionnalité, l'évaluation des coûts des équipements publics nécessaires sur le secteur n'est pas toujours faite (voir exemples dans l'encart 1). Les entretiens ont, alors, permis de comprendre les motivations techniques ou politiques qui ont prévalu à la décision.

Encart 1 : Exemples de délibération

Exemple A : justification chiffrée détaillée

« ... Considérant que le coût total des travaux est estimé à 925 570 euros TTC ;
Considérant qu'il revient aux constructeurs de prendre en charge la fraction du coût proportionnelle aux besoins des futurs habitants du secteur de XXX ;
Considérant que s'agissant des aménagements prévus rue de XXX et rue de XXX, le réseau pluvial est imputable à 100% à l'opération, les autres aménagements de voirie bénéficiant aussi aux quelques maisons existantes étant imputable à hauteur de 90%,
Considérant que l'aménagement du chemin de XXX est rendu nécessaire par cette seule opération et lui est donc imputable à hauteur de 100% ;
Considérant que l'aménagement du rond-point sur la route départementale rendu nécessaire par l'augmentation des entrées-sorties de véhicules depuis l'opération bénéficiera néanmoins également à l'ensemble des usagers de la RD et des habitants de XXX situés en aval en sécurisant globalement la circulation automobile sur cette route et n'est donc imputable à l'opération qu'à hauteur de 25% ;
Considérant ainsi que la part des travaux imputables à l'opération serait de 519 058 euros ;
Après délibération, le Conseil communautaire décide :
- D'instituer sur le secteur délimité au plan joint, un taux de taxe d'aménagement de 9,4% ... »

Exemple B : Justification « sommaire »

« Considérant que le secteur constitué des zones XXX et XXX délimitées par le plan joint nécessite, en raison de l'importance des constructions édifiées ou à édifier dans ce secteur, la réalisation d'équipements publics dont la liste suit

- Gestion des eaux pluviales
- Renforcement électrique au sud et à l'ouest
- Aménagement de divers carrefours sur l'avenue G.G.
- Aménagement d'un chemin rural
- Aire de stationnement, plateau sportif, jeux pour enfants
- Extension de l'école et aménagement de la cantine
- Aménagement de locaux à usage périscolaire

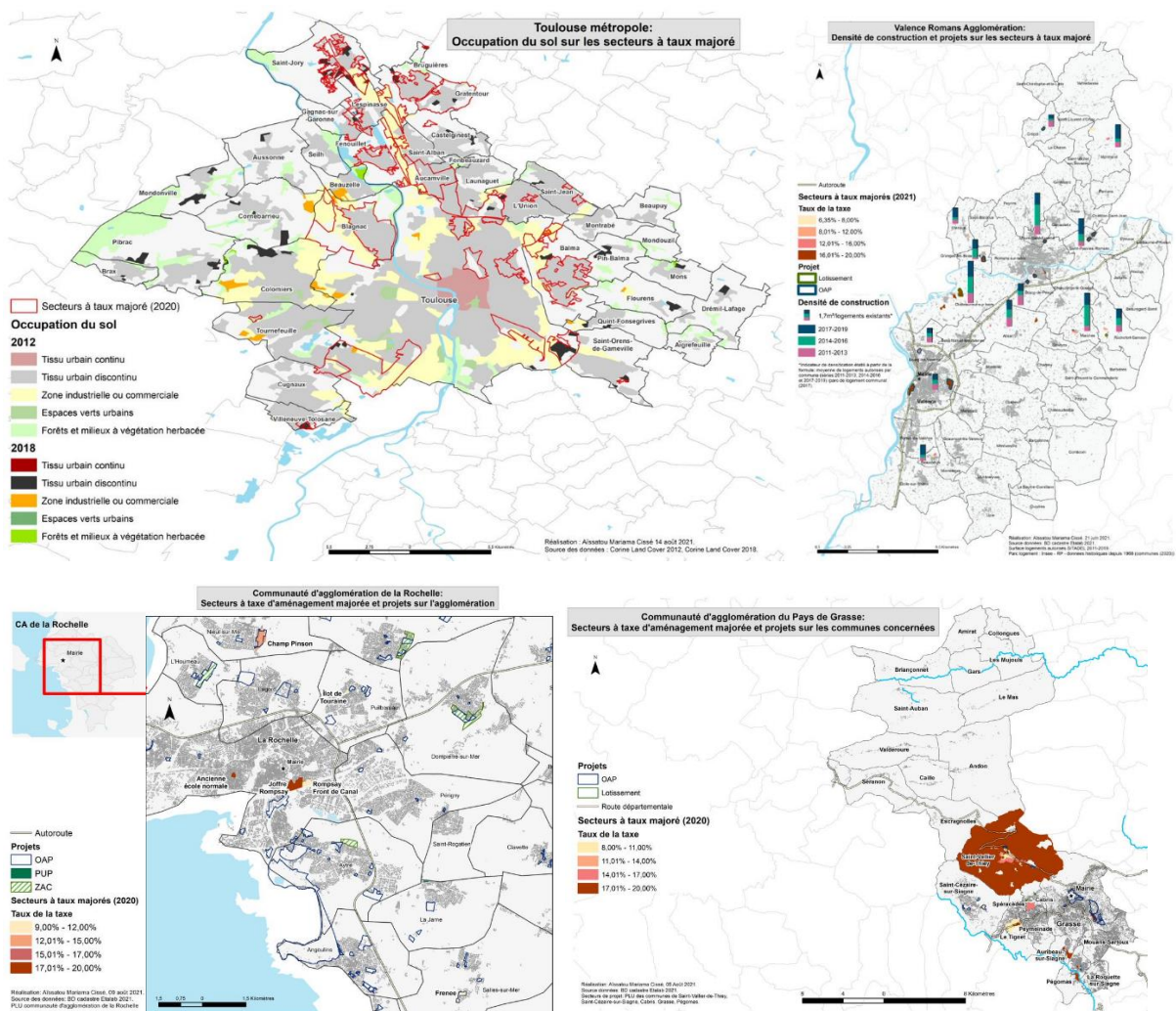
Où l'exposé du Maire, le conseil municipal décide

- D'instituer sur le secteur constitué des zones XXX et XXX du PLU délimité par le plan joint un taux de 9% ... »

Source : extraits des délibérations du conseil territorial, anonymisés

Sur les EPCI étudiés, la majoration de TA n'est ni systématique ni répandue au sein de territoires pourtant soumis à pression foncière. Conformément aux directives de la loi, la majoration est instituée au cas par cas, à la suite de l'identification d'un besoin important d'équipements publics. Pourtant cette identification ne relève pas toujours d'une étude technique identifiée. D'autres positionnements stratégiques peuvent être avancés (section a). Le financement des équipements publics pourrait être traité de façon différente. La section b rend compte des arguments mis en avant pour justifier du recours alternatif à la TAM. Finalement la dimension intercommunale de la gestion d'une TAM émerge peu, et essentiellement à Toulouse Métropole qui rend compte d'une position originale. La section c aborde ce point.

Cartes 3 : Localisation des secteurs TAM sur les 4 cas d'étude



a- Un comportement qui peut dépasser la recherche de financement posée par la loi pour l'instauration de la TAM

Bien que plusieurs communes des EPCI étudiés connaissent une urbanisation rapide en dehors des grandes opérations urbaines, la mise en place d'une TAM ne concerne qu'une **minorité de communes**

au sein de ces EPCI. Dans les 2 EPCI étudiés qui n'ont pas la compétence TA, 35% des communes ont voté un taux majoré dans le Pays de Grasse, et 27% à Valence-Romans Agglomération. Le pourcentage n'augmente pas avec la compétence intercommunale de l'agglomération de la Rochelle où 4 communes sur 28 (14%) sont dotées d'un secteur TAM. La situation de Toulouse Métropole reste alors originale, où 49% des communes se voient dotées d'au moins un secteur à taux majoré (cf tableau 6).

Les périmètres couverts par un taux majoré sont en général de faible superficie. Le choix du périmètre est lié aux équipements envisagés, essentiellement des voiries de desserte et les réseaux d'eau et d'électricité internes (voir annexe 2). Toulouse Métropole fait exception, avec des périmètres de TAM qui peuvent couvrir toute la zone urbanisée d'une commune (Aucamville, Balma, Bruguière, Gratentour). De même à Saint Vallier de Thiey dans le Pays de Grasse, toute la commune est concernée par la TAM. Sur ces deux territoires, de Toulouse Métropole et de Saint Vallier de Thiey, les équipements visés incluent des équipements de superstructures de proximité : école, crèche pour TM et les bornes d'incendie pour St Vallier. Le choix d'un périmètre de TAM élargi à la commune renvoie, d'après nos entretiens, à une volonté politique de mutualiser spatialement la charge fiscale relativement à des infrastructures qui « servent à l'ensemble des habitants ».

Les périmètres couverts par un taux majoré sont principalement situés en proche périphérie. Ils participent aussi d'une stratégie de régulation de l'urbanisation. Mis à part les périmètres qui couvrent l'ensemble des communes, on peut caractériser les espaces concernés en croisant la cartographie et les indications dans les délibérations. 4/5 des périmètres sont situés en périphérie et 1/5 en centre-ville. Au sein de l'espace périphérique les zones concernées se trouvent surtout en entrée de ville ou en zone d'extension urbaine.

Tableau 7 : Localisation urbaine des périmètres couverts par une TAM, 4 cas étudiés	
Localisation	Nombre de délibérations instaurant une TAM (en %)
Centre-ville	19%
Entrée de ville	6%
Extension urbaine	56%
Périphérie	15%
Toute la commune	4%
Ensemble	100%
Source : d'après délibérations des conseils territoriaux	

Pourtant des situations particulières peuvent être identifiées. Outre quelques secteurs de développement économique, comme à Blagnac, l'urbanisation « diffuse » caractérise de nombreux secteurs concernés. Les entretiens rendent compte, dans ces cas, d'une volonté d'accompagnement des besoins d'équipement liés à cette urbanisation. Il faut alors distinguer les équipements à réaliser avant l'urbanisation de ceux qui peuvent être réalisés après. La question du phasage temporel se pose car la décision du taux majoré intervient souvent tardivement par rapport à la mise en évidence des besoins et, d'autre part, l'encaissement des recettes de TAM ne coïncide pas au temps des travaux.

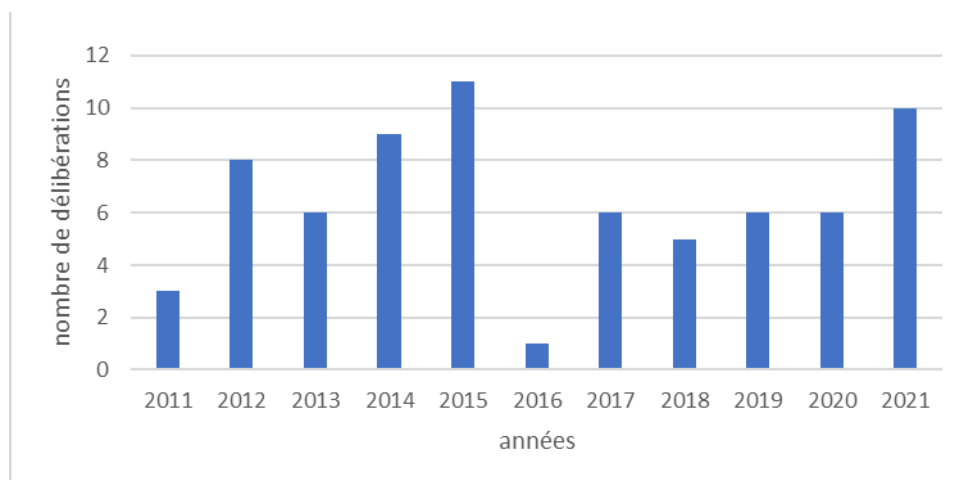
Dans certains cas (à VRA et à Toulouse métropole), la TAM s'inscrit dans une stratégie de régulation des constructions. La TAM est votée à un taux élevé dans le but de dissuader les promoteurs : confrontés à un taux d'imposition élevé, ils retardent ou reportent leur décision. Dans plusieurs cas, les entretiens soulignent que le secteur en TAM a été localisé au pourtour d'une ZAC, considérant qu'il s'agit de réguler les effets d'aubaine créés par un projet de ZAC aux alentours (à VRA et à Toulouse Métropole).

Les taux sont variables au sein des EPCI et entre les secteurs, ce qui correspond aux règles de fixation du taux. Pourtant sur l'ensemble de Toulouse Métropole depuis 2012 le taux de 16% est retenu à la suite d'une volonté politique assumée (sauf sur la zone aéroportuaire et dans deux communes). On a relevé la même situation à Bordeaux Métropole¹⁴, marquant une volonté stratégique à l'échelle intercommunale. À Toulouse Métropole, l'argument avancé (en entretien) est que les équipements qui justifient la TAM servent au développement de l'ensemble de la métropole. A Bordeaux, il s'agissait plutôt de répondre aux logiques économiques des promoteurs intéressés par l'implantation de projets. L'affichage d'un taux majoré unique permet de ne pas différencier les opportunités d'implantation des projets immobiliers au sein de la métropole (ibid.).

On remarque toutefois que la majoration des taux s'inscrit dans une perspective temporelle irrégulière : pour un grand nombre de secteurs, la TAM a été votée juste après la mise en place de la nouvelle législation, entre 2012 et 2014 ; puis on observe un nombre moindre de délibérations. Des ajustements sont opérés avec des réductions de taux ou des ajustements de périmètre : à St Vallier, le taux a été voté à 15% en 2011, ramené à 10% en 2012 pour tenir compte de la participation pour raccordement à l'assainissement collectif et ensuite différencié selon les secteurs en 2014 pour tenir compte du surcoût des voiries et réseaux et de la défense incendie. Dans trois communes de RVA (Châteauneuf-sur-Isère, Crépol et Marches) les taux votés en 2011 – 2012 ont été réduits puis supprimés en 2017-2019-2020, selon les villes, à la suite de changement de politique d'urbanisation. Sur la commune de La Jarne (La Rochelle agglomération) le taux majoré institué en 2012 a été supprimé et ramené au taux de droit commun en 2018 considérant que le projet lié n'a pas été réalisé et n'est plus à l'ordre du jour. L'année 2019 marque un nouveau pic de délibérations. Les élus semblent avoir expérimenté l'outil fiscal, puis des ajustements ont lieu et un nouveau temps de majoration a été impulsé récemment. Nous avons vérifié sur nos études de cas qu'à la suite de la loi de finances pour 2021, un grand nombre de délibérations ont été prises en matière de TAM, marquant une réactivité à explorer.

¹⁴ Cf Guelton, Pouillaude et Rosen, 2011

Graphe 1 : Nombre de délibérations de TAM prises par année de 2011 à 2021, ensemble des 4 EPCI étudiés



Source : auteur d'après délibérations des conseils territoriaux

Conclusion

D'après nos investigations, il ressort que la dimension financière reste très prégnante dans toutes ces agglomérations et villes : il s'agit de trouver des recettes fiscales en lien avec les nouvelles constructions qui génèrent des besoins en équipement public. Le principe de la taxe (comme outil de financement des équipements publics) domine la stratégie fiscale, mais la décision effective se révèle lorsque la tension sur la dépense se fait sentir.

La taxe a d'abord été votée pour pallier la suppression de la taxe locale d'équipement : les délibérations font état d'un besoin de trouver les recettes équivalentes. Dans l'arbitrage, le maintien de la participation pour raccordement à l'assainissement collectif depuis 2012 est également mis en avant, et peut justifier le niveau du taux : les élus sont sensibles au fait qu'il ne faut pas faire payer deux fois le contribuable. Pour rappel, la PFAC est fixée pour 2023 à 1940€/logement. Par comparaison en 2023 la PFAC correspond, pour un logement de 80m², à 3 points de taxe d'aménagement pour une résidence secondaire et 1,5 point pour une résidence principale hors Ile-de-France¹⁵.

Après la période de transition entre TLE et TAM – de 2011 à 2014- où il s'agissait essentiellement de maintenir une rentrée fiscale équivalente¹⁶, les élus ont pris en compte l'opportunité de la TAM pour couvrir l'apparition d'un besoin de dépense d'équipement. Cette prise de conscience est diversement appréciée mais elle est rendue beaucoup plus prégnante avec les tensions budgétaires confirmées à partir de 2016.

Le lien avec l'urbanisation est diversement mis en avant. De façon générale, la taxe est plutôt perçue en extension urbaine, en réactivité à l'urbanisation qu'en anticipation.

¹⁵ pour un point, la taxe d'aménagement est de $80 \times 820\text{€}/\text{m}^2 \times 0.01 = 656\text{€}$ hors abattement de 50% pour la résidence principale

¹⁶ Selon les motifs inscrits dans les délibérations des conseils

Pourtant elle peut être mise en place en l'absence de permis de construire, lors d'un projet en discussion. Certaines communes la suppriment d'ailleurs quelques années après, alors que le projet a été abandonné (Andon dans le Pays de Grasse ou Crépol sur VRA) ou le projet finalisé (Châteauneuf sur Isère sur VRA). La TAM peut être, finalement, un élément de la stratégie d'urbanisation à l'échelle de la commune, voire de l'intercommunalité. Selon les cas, elle peut être mise en place pour inciter les promoteurs à dialoguer avec la commune, ou à éviter un secteur sur lequel la commune souhaite élaborer un projet (Valence sur VRA). Finalement, le cas de Toulouse métropole, qui généralise l'usage de la TAM à l'échelle de l'agglomération dans un but de mutualiser l'effort des contribuables pour le financement des équipements publics locaux, se retrouve sur la commune de Saint Vallier de Thiey, et pourrait faire des émules dans d'autres agglomérations.

b- ZAC, PUP ou TAM ? comment financer les équipements publics

L'arbitrage entre les différents outils proposés pour financer les équipements publics, entre prélèvement budgétaire, TAM, ZAC ou PUP¹⁷, est une question qui se pose pour les élus, et tout particulièrement dans le cadre de leur politique de contrôle de l'urbanisation.

Les arguments avancés sont d'ordres différents, et sont appréciés de façon contradictoire par les deux parties en présence, que sont les pouvoirs publics d'un côté et les aménageurs/promoteurs interrogés de l'autre.

Par défaut, la collectivité locale finance les équipements publics sur son budget principal. Elle dispose pourtant d'autres alternatives. La ZAC a longtemps été l'outil classique diligenté par la commune pour réaliser un projet d'aménagement et demander aux aménageurs de contribuer aux équipements publics rendus nécessaires par l'opération. Les règles de lien et de proportionnalité entre la contribution demandée et l'équipement public à financer s'appliquent. Avec le PUP, la loi ALUR (2014) a offert des possibilités de négociation avec les propriétaires -aménageurs pour obtenir des contributions à l'occasion de la réalisation d'aménagements privés. La TAM se situe entre les deux outils d'aménagement puisqu'elle est décidée unilatéralement par la collectivité territoriale à l'occasion de projets privés.

Un phénomène d'appropriation des outils

La comparaison des solutions à disposition des collectivités locales est biaisée par un effet temporel d'appropriation des outils mis en place en 1967 pour la ZAC, en 2009 avec une modification substantielle en 2014 pour le PUP et à partir de 2011 pour la TAM. Si la pratique de la ZAC est bien connue par les décideurs publics, celle du PUP et de la TAM est restée expérimentale plusieurs années après leur mise en place législative, suscitant, selon les cas, un enthousiasme ou une frilosité dans les décisions. Ce n'est qu'avec l'expérience et les retours pratiques que les élus se lancent dans une procédure ou une autre, dont les avantages et inconvénients ne sont pas toujours connus, encore aujourd'hui.

Contrôle public de l'aménagement

L'implication de la collectivité locale dans l'aménagement local va alors mettre en avant les avantages de l'un ou l'autre outil dans leur relation avec le secteur privé : plus de contrôle public avec la ZAC et plus d'initiative privée avec le PUP. La TAM reste une décision unilatérale publique mais elle n'interfère

¹⁷ Vilmin, 2015, Idt et al ; 2022

pas sur le projet qui reste une décision privée. Nous avons constaté sur le cas de Bordeaux que le taux de TAM avait fait l'objet d'une négociation. Le cas ne s'est pas retrouvé dans les autres cas étudiés : Il apparaît que les promoteurs/ aménageurs découvrent la décision publique une fois qu'elle a été votée. Dans un autre cas de figure étudié, la TAM élevée est proposée comme un outil pour inciter les propriétaires-aménageurs à venir dialoguer avec la collectivité locale pour réaliser leur projet. Elle peut jouer de « mesure - bâton » pour pousser à négocier un PUP, qui annulera la TAM.

La TAM permet également de « lisser » les contributions privées aux équipements publics en bordure de ZAC ou de PUP et éviter des effets d'aubaine sur ces espaces : l'équipement public sur la ZAC ou le PUP peut être considéré comme un avantage de localisation aux alentours sans que la participation d'urbanisme n'y soit due. Les élus considèrent, dans ce cas que l'outil TAM permet de réguler le niveau des prix de l'immobilier sur ces territoires.

Rigidité/coût de la procédure

En revanche, la ZAC est considérée comme une procédure administrativement lourde et coûteuse pour la collectivité territoriale. Elle manque de possibilité de réactivité face aux changements de conjoncture qui ne manquent pas d'affecter les projets. Le PUP offre plus de souplesse, car sa durée est plus courte et la procédure plus légère. Mais il demande également un temps long de négociation. En comparaison la TAM est une procédure extrêmement souple et rapide. Elle ne requiert qu'une décision du conseil territorial prise avant le mois d'octobre¹⁸ et applicable l'année qui suit (donc en pratique après trois mois, porté à six mois après 2023). Elle peut être modifiée après trois ans. On peut en déduire que les collectivités territoriales qui disposent d'une administration équipée sera plus à même d'orienter ses choix vers la ZAC ou le PUP, alors que la TAM requiert moins de moyens et de capacités techniques. La TAM peut également être mobilisée lorsque le dialogue avec les promoteurs est difficile.

Les promoteurs/ aménageurs quant à eux, redoutent les changements des décisions municipales en matière de TAM, qui font peser un risque certain sur l'équilibre financier de leur projet, souvent décidé en amont de la décision fiscale. En particulier l'achat foncier se réalise à un prix qui dépend des contributions à la collectivité locale et un changement de TAM ne peut pas toujours se répercuter sur l'engagement déjà pris. Lorsque l'équilibre ne peut plus se faire, le promoteur averti n'hésite pas à faire valoir des clauses sur promesse d'achat foncier, au détriment du propriétaire foncier. Par ailleurs les promoteurs rendent compte d'une certaine liberté des collectivités locales relativement aux équipements liés à la TAM. Les équipements prévus dans le cadre d'une TAM n'ont pas toujours valeur d'« équipement propre », comme pour les transformateurs électriques qui vont renforcer le réseau à proximité. Ils peuvent servir l'ensemble du territoire et pas seulement le projet concerné par la TAM alors qu'ils sont pris à 100% dans la TAM. Par ailleurs il arrive que les collectivités territoriales ne réalisent pas les programmes annoncés, ou en réalisent d'autre. « *Il n'y a aucun contrôle, aucun pétitionnaire a suffisamment de connaissance pour lancer une procédure de récupération de l'indu* »¹⁹. Pour eux, la ZAC et le PUP permettent d'anticiper les décisions, et de négocier de façon plus transparente avec la collectivité locale. Ils apportent des garanties que la TAM n'apporte pas.

¹⁸ Avant le 1^{er} juillet depuis 2023

¹⁹ Nos entretiens

Approche budgétaire

La puissance publique peut préférer le meilleur contrôle des recettes liées aux participations d'urbanisme en ZAC ou en PUP, puisqu'elles sont inscrites dans les contrats, suivies budgétairement dans une comptabilité dédiée, et réalisées concrètement in fine. En revanche elle reconnaît le caractère aléatoire des recettes de la TAM qui dépendent des permis de construire dont elle ne contrôle pas la décision ni le rythme. Si l'on prend l'exemple de Saint Vallier de Thiey²⁰, sur les trois dernières années, les recettes de TA (toutes recettes confondues) ont fluctué entre 120 000 € (pour 2019), 22 000 € (2020) et 109 000 € (2021). Dans le même temps, les dépenses d'équipement ont suivi les besoins. A Saint Vallier, la TA représente alors 9% des dépenses de 2019, 2,5% des dépenses de 2020 et 12,5% de celles de 2021.

Le phénomène n'est pas différent dans les villes centre, alors qu'on aurait pu penser que l'effet taille « amortisse » les fluctuations annuelles. Dans ces villes les secteurs de TAM sont réduits et les données masquent les effets spatiaux.

Tableau 8 : Recettes de taxe d'aménagement ³ comparées aux dépenses d'équipement, villes centre des études de cas						
	Recettes de TA (K€)			Recettes de TA/ dépenses d'équipement (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Valence	498	1 351	1 045	3,7	8,2	4,2
La Rochelle	815	1 362	1232	2,1	3,4	4,1
Grasse	205	827	1 415	1,9	25,5	12,4
Toulouse	10 162	2 283	914	7,1	2,1	0,8
Données statistiques DGFIP, comptes individuels des communes, budget principal						
^a Il s'agit des recettes totales annuelles de la TA telles que mentionnées dans le budget principal de la commune, régime de droit commun et régime de taux majoré confondus						

La gestion budgétaire pose aussi un problème. Les collectivités territoriales interrogées soulignent les difficultés de suivi de ces recettes qui sont perçues tardivement après l'obtention du permis de construire et mal répertoriées dans la comptabilité publique. On note que le lien entre les constructions et les recettes de TAM n'est pas donné par la comptabilité budgétaire et doit faire l'objet d'une comptabilité analytique adaptée²¹. La gestion de la TAM par la Direction Générale des finances publiques depuis 2021²² inquiète les collectivités territoriales qui perdent la main sur les possibilités de suivi.

Du côté des promoteurs, la charge de la TAM varie considérablement selon le niveau moyen des prix fonciers et immobiliers. Alors que les prix varient considérablement d'un territoire à un autre, l'assiette de la TAM est unique sur le territoire national hors Ile-de-France. On peut alors comparer sur nos 4 cas

²⁰ Sur Saint Vallier l'ensemble des constructions de la commune sont soumises à la TAM

²¹ Certaines métropoles ont créé un observatoire de la fiscalité locale dans ce but, voir infra sur Toulouse Métropole

²² L'article 155 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 pose le cadre du transfert de la gestion des taxes d'urbanisme des directions départementales des territoires et de la mer, directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement et unités départementales à la DGFIP, qui n'en assure aujourd'hui que le recouvrement.

le poids de l'impôt relativement au prix immobilier dans le cas d'une résidence principale et d'une résidence secondaire. Pour un taux de TA de 5%, la charge fiscale compte pour moins de 1% du prix du logement en résidence principale. Lorsque le taux monte à 20% la charge fiscale augmente corrélativement. A Bourg-les-Valence où les prix sont plus modérés, elle atteint 6500€ et 3,3% du prix du logement pour une maison individuelle en résidence principale. A Saint Vallier de Thieu elle compte pour 16400€ et 4% du prix du logement en résidence secondaire. Il faut rappeler que l'équilibre économique des promoteurs se calcule par « compte-à-rebours » à partir d'un budget global (immobilier y compris la TAM) que le ménage accepte de payer. Lorsque le taux de TAM augmente, il n'est pas possible d'augmenter les prix immobiliers et il faut donc négocier une baisse de prix sur l'achat foncier. L'augmentation de la taxe a un effet beaucoup plus important sur le prix d'achat admissible du terrain.

Tableau 9 : Poids de la TAM dans le prix de la construction neuve – simulation (en 2022)										
	Toulouse Métropole		La Rochelle Agglomération		Valence Romans Agglomération : (Bourg les Valence)				Saint Vallier de Thieu	
Prix de la construction neuve (a)	Appartement		Appartement		Appartement		Maison individuelle (80m²)		Maison individuelle (100m²)	
	4300€/m²		5500€/m²		3100€/m²		200 000€		400 000€	
Taux de TA	5%	20%	5%	20%	5%	20%	5%	20%	5%	20%
Assiette de la TA	820€/m²						65600€		82000€	
Taxe à payer Résidence principale	21€/m²	82€/m²	21€/m²	82€/m²	21€/m²	82€/m²	1640€	6560€	2050€	8200€
Poids de la TA/ prix immobilier (%)	0,48	1,9	0,37	1,5	0,6	2,65	0,8	3,3	0,5	2,05
Taxe à payer Résidence secondaire	41€/m²	164€/m²	41€/m²	164€/m²	41€/m²	164€/m²	3280€	13120€	4100€	16400€
Poids de la TA/ prix immobilier (%)	0,95	3,8	0,75	2,98	1,32	5,3	1,64	6,6	1,0	4,1
Sources : calculs de l'auteur (a) Sources locales, cf section 4										

Les aménageurs interrogés estiment que ces augmentations peuvent mettre en difficulté leur projet : « Si le taux de TAM est à 20%, là où les charges foncières sont à 250 à 300€/m² il y a peu d'impact. Mais quand le terrain est à 120€ - 170€/m² la TAM compte »²³.

c- La TAM et l'intercommunalité

Il faut rappeler qu'il existe deux situations en matière de taxe d'aménagement et d'intercommunalité. Les métropoles et les communautés urbaines à l'exception la métropole du Grand Paris sont compétentes de plein droit en matière de taxe d'aménagement. Les autres communes disposent de la compétence fiscale sauf si elles l'ont déléguée à leur établissement intercommunal d'appartenance (communauté d'agglomération et communauté de communes).

²³ Nos entretiens

Dans les deux cas, il est prévu la possibilité de reversement de recettes entre la commune et l'EPCI. Lorsque la commune est compétente, l'article 16° du I et 5° du II de l'article 1379 du CGI indique « *Sur délibérations concordantes, prises dans les conditions prévues au VI de l'article 1639 A bis, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et du conseil municipal de la commune membre intéressée, la commune peut reverser tout ou partie de la taxe à l'établissement public de coopération intercommunale ou aux groupements de collectivités dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de sa compétence* ». Ce reversement reste facultatif.

Lorsque l'EPCI est compétent, il est dans l'obligation d'en reverser tout ou partie aux communes membres (ou groupements de collectivités), compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences (3° du IX de l'article 1379-0 bis du CGI : « *Sur délibération prise dans les conditions prévues au VI de l'article 1639 A bis, les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés aux 1 et 2 du présent IX reversent tout ou partie de la taxe d'aménagement à leurs communes membres ou groupements de collectivités, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences.* »).

La situation des cas d'étude rend compte de ces facultés et obligations.

Dans le Pays de Grasse et sur VRA, les communes sont compétentes en matière de TA et n'opèrent aucun reversement à l'intercommunalité. D'après nos entretiens, les collectivités locales n'échangent pas sur le sujet et mènent des politiques autonomes.

Lorsque la compétence TA est intercommunale, des reversements de l'EPCI aux communes-membres sont réalisés.

Nous avons noté l'existence de ces reversements à Bordeaux et à Strasbourg²⁴ : la métropole de Bordeaux reverse, dans la limite des recettes perçues, 1/7^{ème} du coût des équipements communaux situés hors du périmètre d'opérations d'intérêt métropolitain et, sur les secteurs soumis à une TAM, elle verse une quote-part des recettes de la TAM proportionnelle à la charge des équipements publics financée par la commune et précisée dans une convention. La Métropole de Strasbourg, quant à elle, reverse 50% des recettes de TA, et de TAM, aux communes sur lesquelles se situent les constructions concernées.

Sur nos cas d'étude de La Rochelle Agglomération et de Toulouse, la situation est différenciée.

La Rochelle Agglomération a reçu la compétence TA depuis 2011, par choix des communes à l'origine. En 2011, un reversement des recettes est prévu²⁵ : l'agglomération restitue aux communes une partie des recettes de TA perçues sur les constructions d'habitation, avec un minimum de reversement de 50 000€. Elle conserve les recettes de TA perçues sur les constructions relatives aux activités économiques.

Cette délibération reste valable jusqu'aujourd'hui mais le reversement est précisé dans les délibérations ultérieures (voir annexe 3). Les recettes sur constructions résidentielles sont reversées aux communes sur la base d'un prorata des maîtrises d'ouvrages publiques relatives aux équipements

²⁴ Guelton et al. (2021)

²⁵ Délibération du 17 novembre 2011 du conseil communautaire – voir annexe 4

publics relevant de leurs compétences. Concernant les activités économiques l'agglomération conserve les recettes correspondantes au montant perçu si le taux était conservé à 5%. Ces reversements sont calculés permis par permis. En 2021, l'agglomération a perçu 6,7 millions de TA sur le territoire et a reversé 4,5 millions.

On note que l'agglomération n'a pas de politique de taux unifié, celui-ci étant calculé au regard des dépenses rendues nécessaires par chaque projet d'aménagement. Il apparaît souvent difficile de distinguer la nature communale ou communautaire des équipements impliqués et certains arbitrages doivent être réalisés. On trouve donc sur le périmètre de La Rochelle Agglomération des taux majorés variant de 7% (commune de Nieul sur mer en 2021) à 20% (commune de La Rochelle en 2013). Les recettes de taxe d'aménagement, quant à elles, varient selon les projets concernés, leur taille et la dynamique de construction. Il est à noter que le suivi des recettes de TAM et des dépenses d'équipement liées est réalisé par une comptabilité analytique parallèle à la comptabilité budgétaire.

Tableau 10 : Recettes de taxe d'aménagement^a en pourcentage des dépenses d'équipement sur les communes de La Rochelle Agglomération concernées par une TAM, 2019 à 2021

Communes	2019	2020	2021
La Jarne	13,1	13,1	8,6
Nieul-sur-Mer	10,6	12,0	6,5
La Rochelle	2,1	3,4	4,1
Puילboreau	11,4	10,8	5,2
Salles sur mer	23,5	45,8	33,0
Aytré	26,7	8,2	26,7

Source : d'après comptes individuels, DGCL

^a Il s'agit des recettes totales annuelles de la TA telles que mentionnées dans le budget principal de la commune, régime de droit commun et régime de taux majoré confondus

Toulouse Métropole

La taxe d'aménagement est une compétence de droit depuis 2011 sur le périmètre de la communauté urbaine du Grand Toulouse à l'époque, de Toulouse Métropole depuis 2015²⁶. Depuis 2012, on note une forte convergence du niveau de TAM qui tend à se stabiliser à 16%.

Un reversement aux communes des recettes de TAM perçues par la métropole est prévu. Il est établi²⁷ au prorata de la charge respective des équipements de compétence communale (école par exemple) et intercommunale (voirie par exemple) réalisés sur le périmètre de la TAM. Mais la mention reste relativement floue dans les délibérations et renvoie à des conventions qui fixent les modalités du reversement (annexe 4 pour des exemples).

Le reversement apparaît délicat à mettre en place les premières années alors que les compétences intercommunales, notamment de voirie, ne sont pas encore complètement stabilisées. La Chambre régionale des comptes²⁸ rappelle l'importance du budget voirie pour la Métropole et développe les

²⁶ Délibération du Conseil de la Métropole du 03 octobre 2011 - DEL-17-0810

²⁷ Dans certaines délibérations et confirmé par nos entretiens

²⁸ Rapport d'observations définitives Toulouse métropole exercices 2013 – 2019 (2020) section 3.2 ; OCR2020-48. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-12/OCR2020-48.pdf>

problèmes que soulèvent une gestion partagée des voiries et de leur prise en charge financière, entre communes et métropole. D'un côté le transfert de compétence des communes à la Métropole s'accompagne d'un transfert budgétaire, d'un autre côté les travaux engagés par la Métropole sur ces transferts restent encore décidés par les communes, selon une formule de « droit de tirage ». Les reversements de TAM créent un échelon supplémentaire de complexité relativement à ces transferts. Ils soulèvent également une question de gestion des temporalités, entre la date du reversement de TAM et celle de la réalisation de l'équipement communal. Les rythmes des recettes et des dépenses dépendent de décisions autonomes : les permis de construire pour les recettes, les autorisations de programme d'investissement et d'engagement budgétaire pour les dépenses. Par suite, il peut arriver que la commune puisse percevoir la TAM sans avoir réalisé l'équipement, ce qui peut mettre en difficulté la métropole, garante des réalisations.

Après 2017/ 2018, un effort de clarification est mené. Il conduit à fixer les conditions des reversements de TAM et à la création d'un observatoire fiscal de Toulouse Métropole en 2018. L'observatoire a pour mission de suivre les recettes de TAM encaissées et de recueillir l'état des dépenses et des recettes communales relatives aux projets réalisés. Les conventions de reversements, dont nous avons trouvé plusieurs exemples,²⁹ sont fixées de façon relativement coordonnée : la répartition des recettes s'opère de façon négociée et dans la limite de 50% maximum au bénéfice de la commune compte tenu des équipements identifiés comme étant réalisés par la commune. Il est également prévu que, au-delà du taux de 16% et jusqu'à 20%, le produit de la part majorée de la TA est affecté en totalité à la Métropole. Dans le cas de Toulouse, de Bruguières (et peut-être d'autres communes pour lesquelles la convention n'a pas été trouvée), les recettes de TAM correspondant au taux de 5% sont conservées par la Métropole. Les conventions précisent également les temporalités des reversements (article 3 de la convention-type) de façon à couvrir le risque du décalage avec la réalisation de l'équipement communal.

Sur les derniers comptes administratifs, on relève des recettes de Taxe d'aménagement assez différenciées sur les communes concernées par la TAM. Beaucoup d'entre elles n'encaissent aucune recette.

L'ensemble rend compte d'une forte stratégie métropolitaine qui vise à unifier le niveau de TAM, avec une différenciation selon les projets résidentiels et les projets économiques, et à centraliser une part de la réalisation des équipements publics à l'échelle métropolitaine.

²⁹ Délibération de la ville d'Aucamville du 17 juin 2021 n°2021.64 https://www.ville-aucamville.fr/wp-content/uploads/2021/07/64.2021_Annexe_TAM-conventions.pdf.pdf et Délibération de la ville de Toulouse du 7 décembre 2018 : https://deliberations.toulouse.fr/data/archive/20181214_DELIBERATION_18-0684.pdf

Tableau 11 : Recettes de taxe d'aménagement^a pour les communes de Toulouse Métropole concernées par une TAM, 2019 à 2021

	Taux majoré	Recettes de TA	2019	2020	2021
Aucamville	13 et 16%	Milliers d'euros	0	0	102
		% des dépenses d'équipement	0	0	3,2
Balma, Toulouse L'union	16%	Milliers d'euros	0	0	0
Blagnac	16 et 20%	Milliers d'euros	0	120	777
		% des dépenses d'équipement	0	0,7	3,6
Bruguière	12 et 16%	Milliers d'euros	273	64	133
		% des dépenses d'équipement	16,5	6,6	11,7
Cugnaux	16%	Milliers d'euros	0	0	0
Fenouillet	16%	Milliers d'euros	0	0	0
Gratentour	12 et 16%	Milliers d'euros	250	113	205
		% des dépenses d'équipement	6,9	3,4	17,4
L'Union	16%	Milliers d'euros	0	0	0
Lespinasse et Gagnac	16%	Milliers d'euros	0	0	0
Toulouse	16 et 20%	Milliers d'euros	10162	2283	914
		% des dépenses d'équipement	7,1	2,1	0,8
Tournefeuille	16%	Milliers d'euros	0	0	0
Villeneuve-Tolosane	16%	Milliers d'euros	0	0	0

Source : d'après comptes individuels, DGCL

^a Il s'agit des recettes totales annuelles de la TA telles que mentionnées dans le budget principal de la commune, régime de droit commun et régime de taux majoré confondus

Conclusion

Si les reversements de TAM des communes vers l'EPCI n'existent pas dans les cas étudiés (la loi de finances de 2022, rectifiée au 1 décembre 2022, pourrait faire évoluer les situations), le transfert de la TAM de l'EPCI vers les communes-membres existe lorsque l'EPCI a la compétence fiscale, mais il est administré de façon très diverse. Chaque territoire interprète l'obligation légale, d'un pourcentage forfaitaire jusqu'à une comptabilisation précise des dépenses d'équipement à la base de la répartition des recettes. L'existence d'une comptabilité analytique spécifique, réalisée notamment au sein d'un observatoire fiscal est rendu nécessaire dans ce cas, et se développe dans plusieurs métropoles.

6. Eléments conclusifs : L'opportunité d'une TAM

La question se pose de savoir si l'on peut trouver des motifs pour la mise en place d'une TAM à partir d'indicateurs du contexte urbain ou financier. Nous avons recherché des comportements systématiques liés aux critères suivants :

- Besoin d'investissement (PPI)
- Milieu dense ou pas
- Maisons individuelles/ appartement/ renouvellement
- Projets maitrisés ou pas – partie prenante d'une stratégie publique
- Prix immobiliers, Niveau des marges promoteurs
- Maitrise de l'outil

a. La mise en place d'une TAM répond à la présence avérée d'un besoin d'investissement fort. Mais elle n'est pas liée à la situation financière de la commune ou de l'agglomération qui pourrait se trouver délicate. Nous avons croisé la capacité financière des communes des agglomérations étudiées avec le vote d'une TAM. Aucun lien systématique n'est apparu : les communes dont la CAF est faible (par rapport aux communes de leur strate) ne se différencient pas sur le territoire de l'EPCI, par exemple dans le pays de Grasse, selon qu'elles ont voté ou pas une TAM. A l'inverse certaines communes qui ont opté pour la TAM ne se trouvent pas spécialement en difficulté (relativement au critère CAF).

b. La forme urbaine, dense ou pas, ne justifie pas la mise en place d'une TAM. Pourtant la TAM est liée à l'existence de projets diffus, en extension ou en renouvellement urbain. Ces projets peuvent être majoritaires sur les secteurs TAM ou n'être qu'anticipés par l'équipe municipale, voire inscrits dans le PLU (OAP). Ils peuvent être juxtaposés à d'autres projets en ZAC ou PUP. Ils apparaissent alors comme un élément complémentaire de la stratégie du projet urbain.

c. S'agissant d'opération en secteur diffus, on retrouve sur les sites avec TAM des opérations de petite taille, en promotion privée ou en lotissement. Le type de résidence varie surtout selon le contexte du tissu urbain : maisons individuelles dans VRA et Saint Vallier de Thiey, petits collectifs à La Rochelle Agglomération et à TM.

d. L'outil TAM est diversement inscrit dans les stratégies des politiques publiques. Il semble toutefois qu'il soit « pris au sérieux », non seulement par ses capacités d'obtenir de nouvelles ressources mais aussi en complément des autres outils des politiques urbaines de régulation de l'urbanisation. Pour autant aucun bilan ne semble avoir été fait des résultats de la mise en place de la TAM qui est plutôt considérée comme un outil « d'annonce », levier d'une politique. Les résultats, pour autant qu'on puisse les évaluer méthodologiquement, sont difficilement « individualisables » - question du lien entre l'outil et les résultats qui dépendent d'un ensemble plus large de paramètres-.

e. Il est peu réaliste de pouvoir faire un lien entre une TAM et l'évolution des prix immobiliers. Nos études de cas se situant en secteur tendu, la TAM ne compte pas suffisamment significativement dans les prix immobiliers pour attendre un effet sur les prix fonciers. Sur quelques territoires où les prix immobiliers sont moins élevés, le poids de la TAM est plus significatif et peut modifier les comportements. La « réponse » à une TAM élevée consiste alors en une délocalisation du projet. La négociation du prix foncier à la baisse reste une option envisagée (entretiens avec les promoteurs/aménageurs). Il faut garder en mémoire que les aménageurs – promoteurs cherchent avant tout à trouver des espaces commercialisables, et donc sur les localisations où la demande existe, charge à eux d'équilibrer leur bilan. Une TAM élevée sur des lieux où les prix sont faibles aura pour effet de « bloquer le marché », le temps de trouver une solution économique, avec la collectivité locale ou avec les propriétaires. La période de baisse annoncée des prix immobiliers, si elle s'avère effective, pourrait modifier certains comportements.

f. Bien que proposée aux collectivités locales depuis plus de 12 ans, la TAM reste un outil insuffisamment maîtrisé par les élus. Leurs attentes peuvent être fortes ou incertaines. Le suivi budgétaire reste coûteux et aléatoire, rendant les résultats difficilement quantifiables. Le suivi en matière d'urbanisation ne semble pas être fait. Un point supplémentaire rend l'application délicate : la légalité de la mise en place de la TAM ne semble pas être stabilisée. Le lien entre un taux majoré et la nécessité d'un équipement public identifié doit mettre en évidence les impératifs de causalité et de

proportionnalité. Ce lien n'est pas clairement validé dans les dernières lois de finances qui en suppriment la nécessité de justification chiffrée. On peut penser que de nombreuses délibérations sur le taux majoré sont discutables au regard des deux impératifs mentionnés. Mais les recours sont peu fréquents (information donnée par entretien mais qui reste à vérifier).

L'ensemble de cette analyse permet de souligner l'intérêt d'inclure la TAM dans une stratégie d'urbanisation, d'une part pour instaurer un « signal- prix » sur les coûts de l'urbanisation, tant auprès des élus que des porteurs de projets, avec pour conséquence de justifier une contribution au financement des équipements publics et d'autre part pour compléter des orientations du PLU quant aux secteurs à urbaniser en priorité.

7. Conclusion générale

Une connaissance approfondie des mécanismes qui soutiennent la mise en place d'une taxe d'aménagement majorée est au cœur des enjeux portés par les législations et réglementations liées aux objectifs de maîtrise de l'urbanisation au profit d'une économie des ressources naturelles, sanctifiés par la loi Climat et résilience et les objectifs Zéro artificialisation nette. Elle répond aux besoins de régulation collective d'une urbanisation dite « douce » ou « diffuse » réalisée par des projets privés. Elle fait également écho aux préoccupations économiques et financières des collectivités locales qui cherchent à trouver une justification aux contributions demandées aux propriétaires fonciers (selon le principe du partage de la plus-value foncière créée par les investissements publics).

Ce travail vise alors à répondre aux questions de la stratégie des décideurs publics quant à la mise en place d'une TAM, de l'influence du contexte et de la pertinence de la TAM pour répondre aux deux enjeux identifiés dans l'actualité : d'une possible régulation par la TAM et d'un levier financier pour les collectivités locales. Il a été réalisé à partir de l'étude d'un nombre réduit d'études de cas ciblées sur des territoires sous pression foncière. Les résultats ne sont donc pas généralisables à d'autres territoires, d'autant que la variabilité des situations locales reste une composante dominante et bien connue de la France décentralisée.

Dans le cas le plus fréquent, les élus et les techniciens rencontrés comptent surtout sur les aspects financiers de la TAM ; c'est d'ailleurs la légitimité cet outil fiscal. Si la contribution de la TAM au budget public ne peut être discutée, il reste à la mesurer au regard de sa justification : la réalisation d'équipements publics rendus nécessaires par les constructions nouvelles. Il apparaît que cette tâche n'est pas à la hauteur des attentes légitimes. Des efforts doivent donc être réalisés pour améliorer la connaissance et par suite mesurer les effets des politiques. Les élus ne sont pas indifférents à l'option d'une TAM généralisée sur le territoire local, ce qui conduirait à supprimer un des principes de la localisation de la TAM et améliorerait la péréquation des ressources. Une réflexion doit être menée sur la possibilité de caler le taux de TAM non pas aux dépenses d'investissement mais aux réglementations du PLU. Selon cette logique de financement des équipements publics, les secteurs du PLU ouverts à l'urbanisation devraient pouvoir supporter un taux de TAM élevé et les autres un taux réduit.

Dans le même temps, des stratégies publiques ont été mises en évidence. Celles que nous avons rencontrées ne répondent toutefois pas exactement aux attentes des politiques nationales actuelles. Il ne s'agit pas de préserver les terres « naturelles » ni de participer à la densification des centres urbains. Il s'agit plutôt d'accompagner les stratégies privées des constructeurs vers la réalisation d'un projet de territoire, avec ses déclinaisons locales. On pourrait dire que la TAM se présente comme un outil de partenariat public-privé, lorsque le projet tout public (de type ZAC) n'est pas réalisé, par volonté ou par défaut. Dans les cas rencontrés, la TAM est utilisée pour interpeller les opérateurs privés sur leur projet et les pousser à s'adapter aux intentions d'aménagement de la collectivité locale. En retour, elle donne aux collectivités locales un outil de connaissance des projets privés qui peut lui permettre d'adapter son projet de territoire, en tout cas d'y réfléchir en meilleure connaissance de cause. L'aspect financier apparaît, dans ce cas, secondaire. Le taux peut être utilisé comme signal d'alerte, ou comme sanction. Il a donc surtout pour objet de provoquer des comportements. Les questions en suspens restent la réactivité des constructeurs, dont les capacités et le sens ne sont pas connus, et la pertinence des choix alors que les modèles d'impact fiscal sont peu connus et lorsqu'ils

sont étudiés souvent déjoués par la réalité (cf les études sur d'autres impôts, sur la vacance ou sur le minimum de densité par exemple).

Pour conclure sur les propositions de réforme de la TAM pour atteindre l'objectif ZAN (voir rapport Blanc, 2022 par exemple), au regard des pratiques observées sur ces quelques études de cas, et s'il nous est permis de faire quelques recommandations en conséquence, il semble que les orientations à venir doivent

- trancher entre l'affirmation d'une fiscalité génératrice de ressource, comme elle reste encore aujourd'hui dans les textes, ou une fiscalité incitative/ dissuasive dans le sens de plusieurs propositions d'ajustement de la TAM, dont la conséquence est aussi d'éteindre la ressource ;
- garder pour objectif l'équité des contribuables face à l'impôt, ce qui peut plaider pour l'élargissement des périmètres de TAM dans les agglomérations ;
- avec un objectif de clarification car toute solution intermédiaire risque d'apporter plus de confusion chez les décideurs et les contribuables et avoir des effets contre-productifs ;
- éviter les mesures d'adaptation de la fiscalité « à la marge » qui ont un effet d'annonce parfois stigmatisant et des résultats marginaux ou même détournés de leur objectif ;
- éviter les solutions complexes et donc coûteuses à gérer : la définition d'un « bonus-malus » qui semble une idée pertinente, risque de se confronter à la définition des situations bonnes ou mauvaises, à leur évolution et au suivi de leur application, pour une recette qui finalement pourrait de ne pas être à la hauteur des coûts. Il faut apprécier les résultats compte tenu de la capacité à gérer et de son coût.

Nous espérons pouvoir continuer ces investigations sur des territoires aux contextes différents : villes en déprise, territoires touristiques... qui apporteront d'autres visions et d'autres résultats

Bibliographie

Blanc Jean-Baptiste (2022) *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette*, Rapport d'information au Sénat, fait au nom de la commission des finances n°743 (2021-2022) - 29 juin 2022

Coquière Alexandra (2020) « La fiscalité de l'urbanisme : un levier pour le ZAN ? », *note rapide* n°856, Institut Paris Région, 6p.

Coquière Alexandra, O'hanna Jingand (2018) *Financement des équipements publics. Quels outils pour accompagner l'effort de construction ?* Paris : IAU îdF, 102p.

Falzone Claire (2022) *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN*, rapport pour le conseil des prélèvements obligatoires

Guelton Sonia et Navarre Françoise (2010) « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux » in *Flux* vol. 79-80, no. 1, 2010, pp34-53

Guelton Sonia, Pouillaude Agnes, Rosen David (2019) *Development Tax in France as a Tool for Land Value Capture and Social Equity: Two Case Studies: Bordeaux and Strasbourg*. [Research Report] Lincoln Institute of Land Policy. 50 p.

Idt Joël, Llorente Marie, Miot Yoan, Vilmin Thierry (2022) *Financer les coûts d'urbanisation dans les opérations d'aménagement : l'Economie de l'aménagement au concret*, Rapport pour le réseau Finances locales

Lebreton Jean-Pierre (2010) « La taxe locale d'aménagement et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement », Journée d'étude du 15 février 2010 préparatoire à la réforme de la fiscalité d'urbanisme, GRIDAUH, 14 p.

Llorente Marie et Vilmin Thierry (2012) *Analyse socio-économique de projets urbains complexes : facteurs et conditions de réussite*, rapport pour le PUCA dans le cadre du programme L'urbanisme de projet en chantier, 64 p.

Vilmin Thierry (2015) *L'aménagement urbain, acteurs et système*, Ed. Parenthèse

Liste des tableaux et illustrations

Tableaux

Tableau 1 : Quelques éléments de référence en matière de taxe d'aménagement	8
Tableau 2 : classement des communes avec TAM en 2016, selon les critères géog. de l'INSEE	9
Tableau 3 : Répartition des communes selon leur classement ABC dans la politique territorialisée du logement, comparaison France métropolitaine et communes TAM	11
Tableau 4 : Classement des communes concernées par une TAM selon la localisation géographique, le nombre de logements autorisés et les dépenses d'équipement par habitant, France métropolitaine (années variables entre 2013 et 2019)	12
Tableau 5 : Caractéristiques des EPCI répondant aux critères posés par l'étude	13
Tableau 6 : Eléments de contexte des 4 cas d'étude	17
Tableau 7 : Localisation urbaine des périmètres couverts par une TAM, 4 cas étudiés	20
Tableau 8 : Recettes de taxe d'aménagement comparées aux dépenses d'équipement, villes centre des études de cas	25
Tableau 9 : Poids de la TAM dans le prix de la construction neuve – simulation (en 2022)	26
Tableau 10 : Recettes de taxe d'aménagement en pourcentage des dépenses d'équipement sur les communes de La Rochelle Agglomération concernées par une TAM, 2019 à 2021	28
Tableau 11 : Recettes de taxe d'aménagement pour les communes de Toulouse Métropole concernées par une TAM, 2019 à 2021	30

Autres

Encart 1 : Exemples de délibération	18
Graph 1 : Nombre de délibérations prises par année de 2011 à 2021, ensemble des 4 EPCI étudiés	22
Carte 1 : Les communes sur lesquelles une taxe d'aménagement majorée est appliquée en 2016, selon le statut géographique communal, France métropolitaine	9
Carte 2 : Classement des communes du territoire national en zones géographiques A, B, C, en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements, 2022	10
Cartes 3 : localisation des secteurs TAM sur les 4 cas d'étude	19
Photos 1 : Toulouse centre, 2022	15
Photos 2 : Constructions neuves à Saint Vallier de Thiey, 2022	17

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des entretiens (19)

1. Directeur général – Nexity Promotion Est : Arnaud Ferrière
2. Promoteur Francilien : Karim Kadir

A. Toulouse Métropole

1. Directrice générale de l'aménagement à Toulouse Métropole, Elsa Amadiou ;
2. Directeur de projets, Prospective & Stratégie Territoriale, Direction Générale de l'Aménagement ; Toulouse Métropole / Mairie de Toulouse : Loïc Colas ;
3. Urbaniste à Toulouse Métropole : Philippe Texier ;
4. Vice-Président de Toulouse Métropole, Modernisation de la collectivité et des Finances : Sacha Briand ;
5. Promoteur Toulouse (direction de programmes) Anonyme.

B. CA de La Rochelle

1. Directrice du Pôle développement urbain (ancienne): Emmanuelle Quiniou ;
2. Adjointe à la Directrice Service Urbanisme Règlementaire Pôle Développement Urbain : Nathalie Bouvet ;
3. Directeur financier : Etienne Demerlé.

C. Pays de Grasse

1. Saint Vallier de Thiey - 3^{ème} adjoint au Maire, élu à l'urbanisme : Pierre Deous ;
2. Mouans Sartoux - Directeur de l'urbanisme : Arnaud Dawidowicz.

D. Valence – Romans Agglomération

1. Président du SCoT du Grand Rovaltain Drôme-Ardèche : Lionel Briard ;
2. Valence - 2eme adjoint ville de valence, 1^{er} vice-président au conseil départemental : Franck Soullignac ;
3. Valence- Chef de projets, Direction de l'Aménagement Urbain, Département Attractivité et Proximité : Sophie Grison ;
4. Bourg les Valence - Direction Aménagement Urbain : Christèle Le Boulanger ;
5. Drome Ardèche Immobilier, Directeur du Développement Foncier : Guillaume Ecosse ;
6. Foncier Conseil, Directeur Général adjoint région Sud-Est : Nicolas Touze.

Annexe 2 : Délibérations des conseils territoriaux sur les cas d'étude, 2011 à 2021, éléments d'information

Réf Délibération (1)	EPCI-Commune	Année	Taux/ secteu r (%)	Motif	Justification chiffrée	Localisation
2012_LRA	LRA-La Jarne	2012 (supprimé en 2018)	14	Aménagement d'une plateforme touristique, Voiries et mobilité douce, réseaux d'eau et station de pompage, électricité	nbre de logement, pas de dépense publique	Tt secteur urbanisé
2012_LRA	LRA-Nieul-sur-Mer	2012	12,5	Voirie, réseaux, maison de quartier, jardins familiaux	nbre de logement, pas de dépense publique	Secteur aéronautique
2013_LRA	LRA-La Rochelle	2013	20	Aménagement de la station de pompage des eaux usées	nbre de logement, pas de dépense publique	Extension à l'échelle de la commune
2013_LRA	LRA-La Rochelle	2013	18	Voirie, réseaux, maison de quartier, jardins familiaux	nbre de logement, pas de dépense publique	Extension
2013_LRA	LRA-La Rochelle	2013	12	Voirie, réseaux électriques, espaces publics	nbre de logement, pas de dépense publique	Extension porche
2013_LRA	LRA-Puilboreau	2013	10	Voiries, réseaux et équipement	nbre de logement, pas de dépense publique	Centre-ville
2017_LRA	LRA-Salles sur mer	2017	9,4	Voieries, réseaux eau et électricité	détaillée	Secteur lointaine périphérie
2021_LRA	LRA-Nieul-sur-Mer	2021	7	Voies d'accès et mobilité douce, réserve foncière pour accès	détaillée	
2021_LRA	LRA-La Rochelle	2021	20	Voirie, espace public, équipement scolaire	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2021_LRA	LRA-Aytré	2021	19,5	Voirie, réseaux et équipement public	nbre de logement, pas de dépense publique	
2016_PG- STCézaire	PG- STCézaire	2016	8	Voirie, espaces publics et stationnement, entrée de zone	non	Extension proche périphérie
2014_PG_STVallier	PG_STVallier	2014	20	Réseau électrique, incendie et voiries	non	Confirmé

2021_PG_STVallier	PG_STVallier	2021	20	Taux Confirmés à la parcelle		
2014_PG_Tignet	PG_Tignet	2014	20	Voirie, installations d'hydrants, réseaux électriques équipements publics généraux	non	Élargissement périmètre
2014_PG_Tignet	PG_Tignet	2014	15	Voirie, installations d'hydrants, réseaux électriques équipements publics généraux	non	
2014_PG_Tignet	PG_Tignet	2014	10	Voirie, installations d'hydrants, réseaux électriques équipements publics généraux	non	Entrée de ville, Autour ZAC et PAE
2015_PG-Andon	PG-Andon	2015	12	Voirie, réseaux	non	??
2020_PG-Andon	PG-Andon	2020	5		??	
2015_PG-Auribeau	PG-Auribeau	2015	20	Voirie, mobilité douce, stationnement, réseaux, école	non	Révision de périmètre élargissement
2015_PG-Auribeau	PG-Auribeau	2015	20	Voirie, mobilité douce, réseaux, école	non	Entrée de ville
2018_PG-Auribeau	PG-Auribeau	2018	20	Voirie, mobilité douce, stationnement, réseaux, école	non	
2014_PG-Cabris	PG-Cabris	2014	15	Réseaux d'eaux pluviales, électricité, voirie	non	Extension limite centre Porte de la métropole, continuité ZAC
2015_PG-Grasse	PG-Grasse	2015	20	??	??	Périphérie
2011_PG-Pegomas	PG-Pegomas	2011	20	?		2 secteurs urbanisé et extension
2011_PG-STVallier	PG-STVallier	2011	15	Voirie, installations d'hydrants, réseaux électriques équipements publics généraux	non	
2012_PG-STVallier	PG-STVallier	2012	15	Maintenu sur secteur lié à un pont Non cumul de la PFAC et de la TAM sur les zones desservies par l'assainissement	non	Tt secteur urbanisé (nvx secteurs): Entrée de ville, hors pup
2012_PG-STVallier	PG-STVallier	2012	10	collectif	non	Zone urbanisée et ZAE
2014_PG-STVallier	PG-STVallier	2014	10	Renforcement du réseau incendie	non	Extension
2014_PG-STVallier	PG-STVallier	2014	15	Réseau électrique, incendie et pont	non	Proche CV, autour d'une ZAC
2019_RVA_Beuvallon	RVA_Beuvallon	2019	6,35	Voirie	détaillée	Périphérie
2019_RVA_Beuvallon	RVA_Beuvallon	2019	14,8	Voirie	détaillée	Réduction du périmètre: périphérie
2019_RVA_Bourg de péage	RVA_Bourg de péage	2019	20	Desserte, réseaux, aménagement école	sommaire	Périphérie

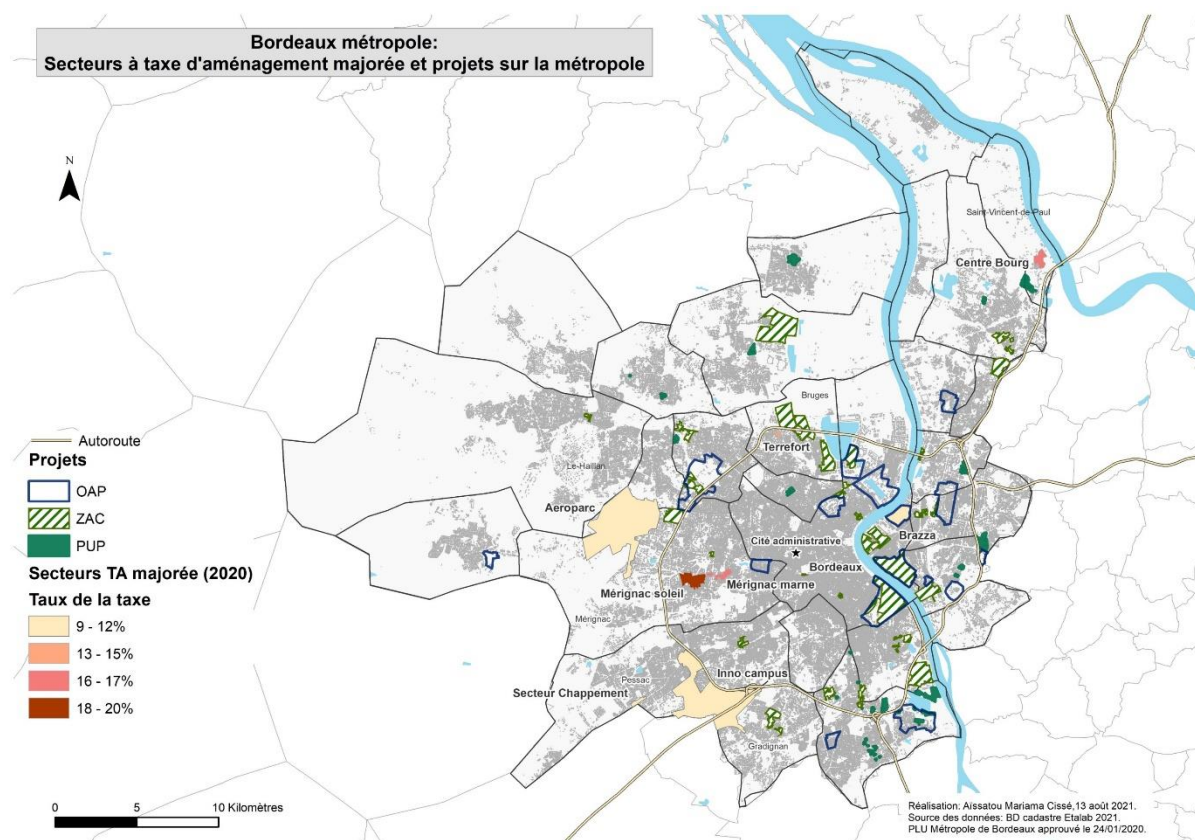
2018_RVA_Bourg les Valence	RVA_Bourg les Valence	2018	12,3	Voirie, mobilité douce et électricité	détaillée	Proche centre/entrée de ville
2012_RVA_Chateauneuf s/Isère	RVA_Chateauneuf s/Isère	2012	20	Réseaux électriques, eaux, téléphone et éclairage	détaillée	Tte la commune hors ZAE et équipements publics
2017_RVA_Chateauneuf s/Isère	RVA_Chateauneuf s/Isère	2017	20	Réseaux électriques, eaux, téléphone et éclairage	Détaillée, sur bilan coût/ recette TAM	
2017_RVA_Clérieux	RVA_Clérieux	2017	9	Réseau d'eau	non	
2015_RVA_Crépol	RVA_Crépol	2015	20	Voiries, réseau électrique, éclairage	Détaillée	
2015_RVA_Crépol	RVA_Crépol	2015	20	Stationnement, réseau électrique	détaillée	
2018_RVA_Crépol	RVA_Crépol	2018	5	Aucun, mais changement PLU : potentiel logement éteint par jardins sur un secteur	non	Proche centre/ entrée de ville
2013_RVA_Grande les Beaumont	RVA_Grande les Beaumont	2013	20	Voirie, réseaux eau et électricité, espaces publics, éclairage et espace vert	détaillée	Adaptation périmètre
2019_RVA_Granges les Beaumont	RVA_Granges les Beaumont	2019	12	Réseau eau et électricité	détaillée	Densification 1cv
2017_TAgg-Aucamville	TAgg-Aucamville	2017	16	Voirie, réseaux équipement scolaire, creche	non	
2020_TAgg-Aucamville	TAgg-Aucamville	2020	13	Idem, élargissement périmètre	Tableau détaillé – 5%	
2020_TAgg-Balma	TAgg-Balma	2020	12	Equipements sportifs	Tableau détaillé – 27%	
2013_TAgg-Balma, Toulouse L'union	TAgg-Balma, Toulouse L'union	2013	16	Voiries, mobilité douce,	Non	Entrée de ville, autour ZAC
2017_TAgg-Blagnac	TAgg-Blagnac	2017	16	École	non	
2017_TAgg-Blagnac	TAgg-Blagnac	2017	20	Echangeur, mur anti-bruit, tramway	non	Extension, nouveau quartier
2015_TAgg-Bruguières	TAgg-Bruguières	2015	12	Extension équipements scolaires	non	Périphérique
2019_TAgg-Bruguières	TAgg-Bruguières	2019	16	Voirie, réseaux école	non	Densification 1C
2020_TAgg-Bruguières	TAgg-Bruguières	2020	16	Ecole et internat, voirie	Tableau détaillé – 6 et 13% des dépenses	
2015_TAgg-Cugnaux	TAgg-Cugnaux	2015	16	Voirie, mobilité douce, réseaux, école	non	
2019_TAgg-Fenouillet	TAgg-Fenouillet	2019	16	Voirie	non	Densification 1c
2015_TAgg-Gratentour	TAgg-Gratentour	2015	12	École	non	
2015_TAgg-Gratentour	TAgg-Gratentour	2015	16	Voirie	non	Révisé à 10% si PFAC
2018_TAgg-L'Union	TAgg-L'Union	2018	16	Général	non	Ramené à 5% partout
2020_TAgg-Lespinasse	TAgg-Lespinasse	2020	12	Ecole, voiries et réseaux	Très précis	

2018_TAgg-Lespinasse et Gagnac	TAgg-Lespinasse et Gagnac	2018	16	Voirie	non	Extension péri
2012_TAgg-Toulouse M	TAgg-Toulouse M	2012	16	Voirie, mobilité douce, et équipements : crèche, gymnase, sport et locaux asso	non	Dent creuse entre deux ville
2014_TAgg-Toulouse M	TAgg-Toulouse M	2014	16	Intégration du PAE supprimée		
2011_TAgg-Toulouse SS	TAgg-Toulouse SS	2011	20	Voirie, mobilité douce, école et petite enfance	non	Tt secteur urbanisé
2012_TAgg-Toulouse SS	TAgg-Toulouse SS	2012	16	Réduction du taux pour TFAC		Tte la partie urbanisée de la com. hors Zac et PUP
2015_TAgg-Toulouse SS	TAgg-Toulouse SS	2015	16	Suppression des PAE et intégration dans le régime TAM		Centre, et quelques espace périphériques
2020_TAgg-Toulouse SS	TAgg-Toulouse SS	2020	16	Voirie, espaces publics, mobilité douce, traitement paysager, réseau eau et	oui	
2012_TAgg-Tournefeuille	TAgg-Tournefeuille	2012	16	électricité	Non	Toute la commune
2014_TAgg-VilleneuveT	TAgg-VilleneuveT	2014	16	Voirie, réseau eau	non	Suppression

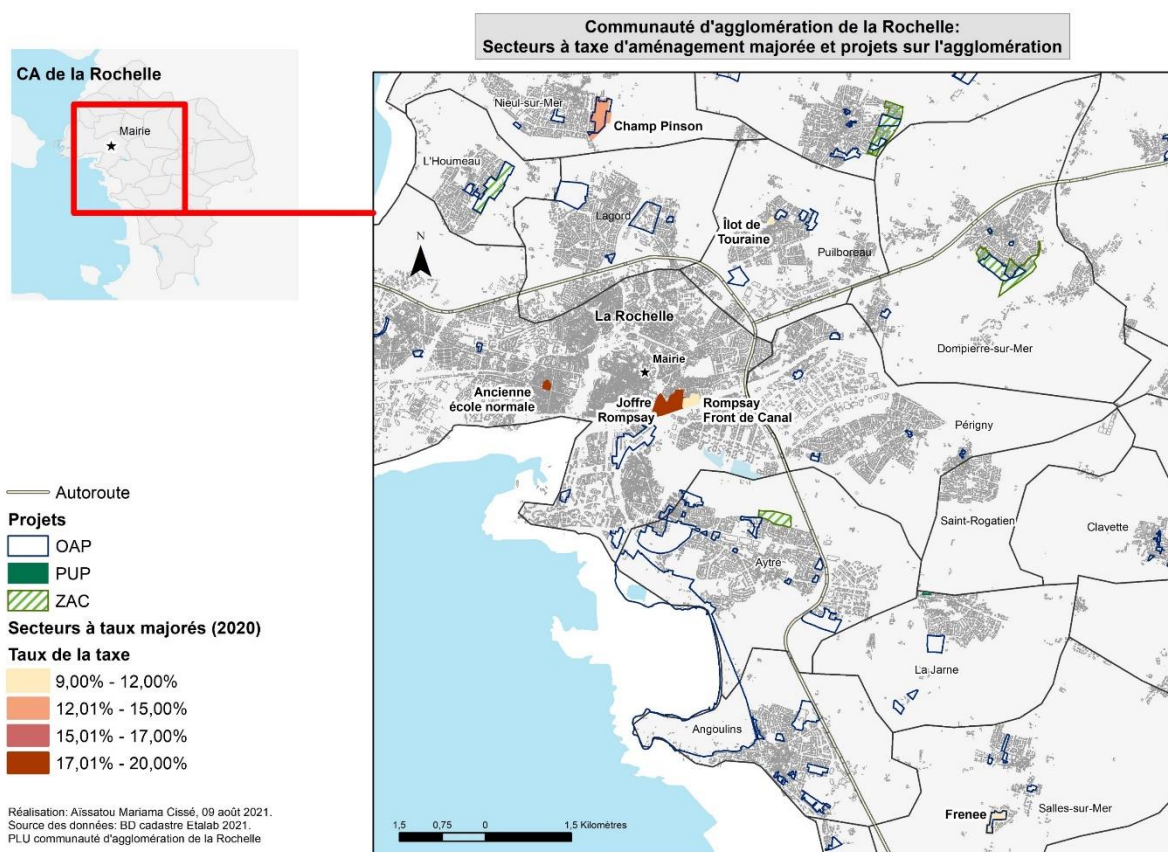
(1) Année- EPCI-collectivité compétente : LRA : La Rochelle Agglomération, PG : Pays de Grasse, RVA : Romans Valence Agglomération, TAgg : Toulouse Agglomération

Annexe 3 : Localisation des secteurs TAM dans les cas étudiés

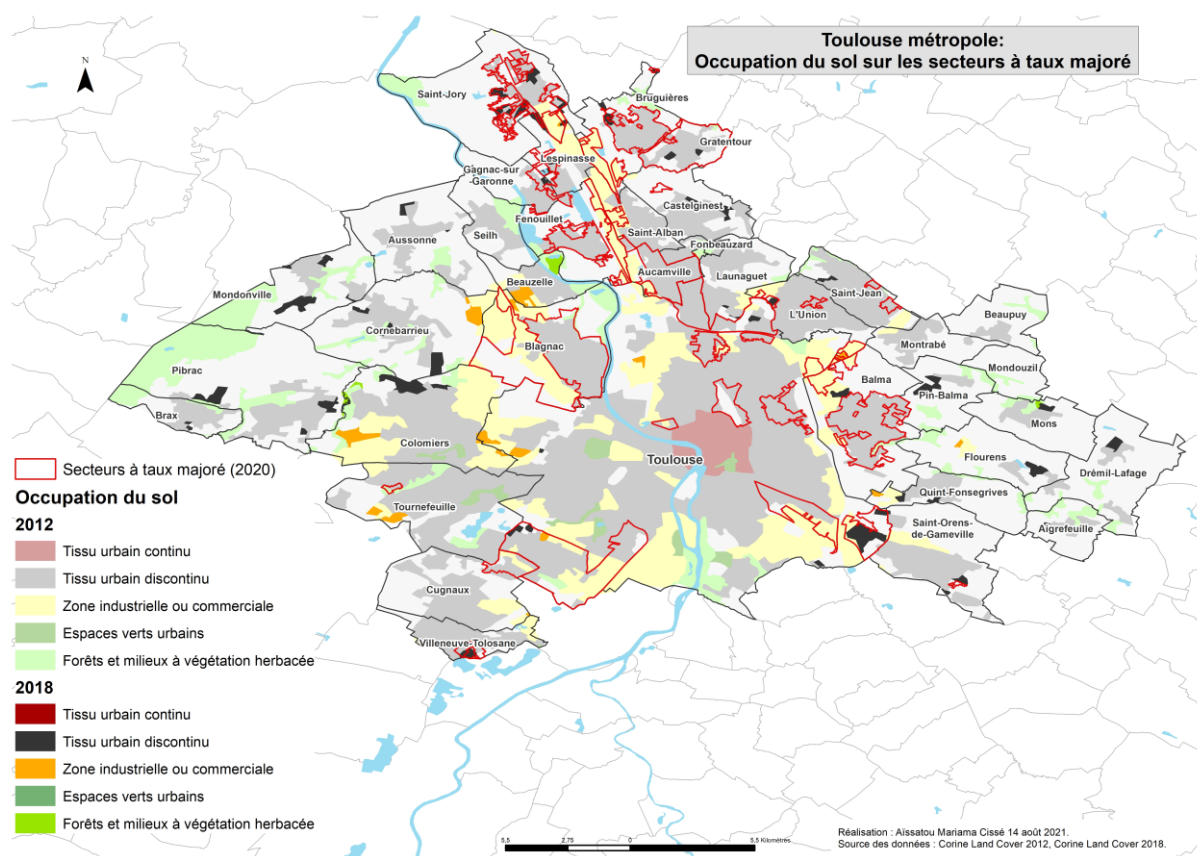
Bordeaux Métropole (pour rappel)



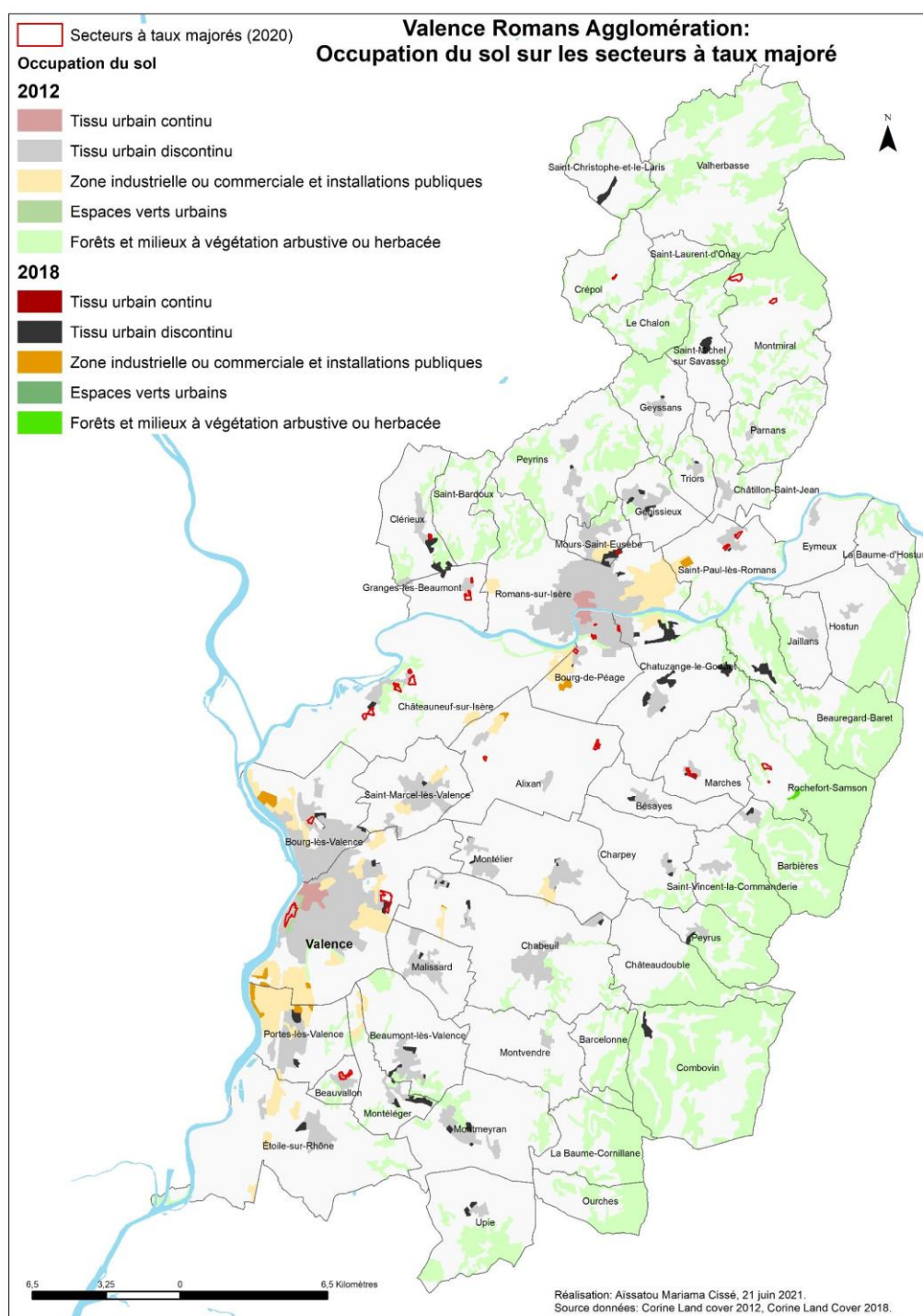
Communauté d'agglomération de La Rochelle



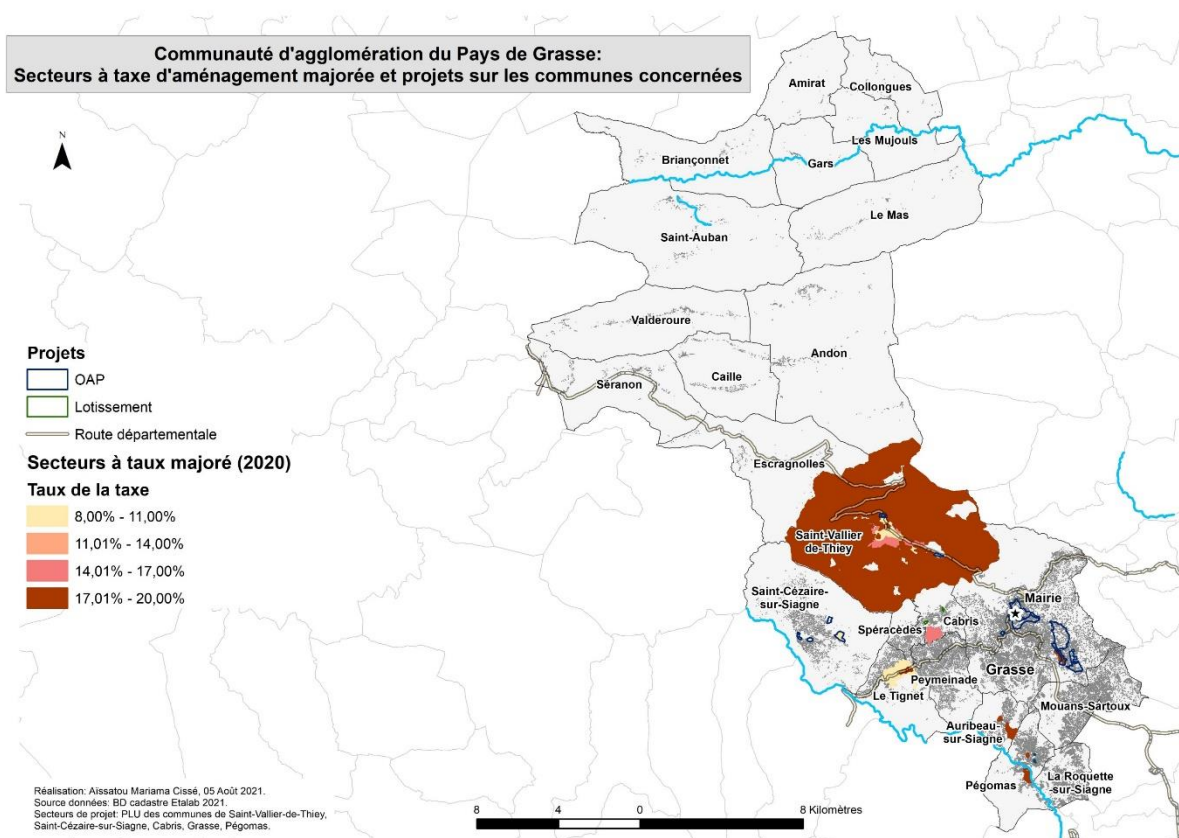
Toulouse Métropole



Romans -Valence – Agglomération



Pays de Grasse



Annexe 4 : délibérations concernant le partage des recettes de TA entre l'intercommunalité et les communes-membres (extraits)

La Rochelle Agglomération - Délibérations du conseil communautaire (extraits)

Délibérations de 2011 - 17 novembre

Taxe d'aménagement – Modalités de reversement aux communes

« le conseil communautaire décide de reverser aux communes en application de l'article L331-2 du Code de l'Urbanisme la taxe d'aménagement générée par des constructions à destination d'habitat, ce reversement étant assorti d'une garantie minimale de 50 000 € et de conserver celle générée par des constructions à vocation économique. »

Commune de Salles Sur Mer – Taxe d'aménagement - Secteur de la Frénée – Institution d'un taux de 14%

« ... de décider en conséquence le reversement de 81 % de la taxe d'aménagement générée par des constructions à destination d'habitat à la commune. »

Délibérations de 2012- 25 octobre

Commune de La Jarne - Taxe d'aménagement - Institution d'un taux de 14% pour le secteur pôle de tourisme et de loisirs

« ... Décide de procéder au reversement, au profit de la commune de La Jarne, de la taxe d'aménagement générée par les constructions et aménagements qui seront réalisés dans ce secteur à hauteur de 88% compte tenu de la maîtrise d'ouvrage communale des équipements mentionnés ci-dessus, les 12% restant étant utilisés par la Communauté d'Agglomération pour les travaux d'assainissement nécessaires au projet. »

Commune de Nieul-sur-Mer - Taxe d'aménagement - Institution d'un taux de 12,5% pour le secteur de Champ Pinson

« de procéder au reversement total au profit de la commune de Nieul-sur-Mer de la taxe d'aménagement générée par les constructions et aménagements qui seront réalisés dans ce secteur compte tenu de la maîtrise d'ouvrage communale des équipements mentionnés ci-dessus. »

Délibération de 2013 - 24 octobre

Commune de La Rochelle - Taxe d'aménagement - Institution d'un taux de 20 % pour le site de l'ancienne école normale 70 avenue Jean Guiton

« ... décide de procéder au reversement au profit de la commune de La Rochelle de la taxe d'aménagement générée par les constructions et aménagements qui seront réalisés dans ce secteur à hauteur de 25 % (correspondant au montant perçu si le taux était conservé à 5 %), le reste revenant à la Communauté d'Agglomération au titre des travaux sur la station de pompage dont elle sera maître d'ouvrage »

Commune de Puilboreau - Taxe d'aménagement - Institution d'un taux de 10 % pour l'îlot de Touraine

« ... de conserver pour la CdA 50 % des recettes de taxe d'aménagement générées par les constructions à vocation économique (correspondant au montant perçu si le taux était conservé à 5 %), le reste étant reversé à la Commune au titre des travaux d'aménagement dont elle sera maître d'ouvrage. »

Délibération de 2021- 25 novembre

Commune de Nieul sur mer – Taxe d'aménagement – Institution d'un taux de 7% pour le domaine de Maillezais

« ... de conserver pour la CdA les recettes de taxe d'aménagement générées par les constructions à vocation économique (correspondant au montant perçu si le taux était conservé à 5 %), le reste étant réparti entre la commune et la CdA sur la base d'un prorata des maîtrises d'ouvrages publiques relatives aux équipements publics relevant de leurs compétences. Les modalités de répartition de la TA seront le cas échéant précisées dans le cadre d'une convention financière à intervenir »

Toulouse métropole – extrait des délibérations du conseil communautaire

2020 – 15 octobre

Modalités de reversement à la commune de Balma par Toulouse Métropole

Conformément à l'article L. 331-2 du Code de l'urbanisme, des modalités particulières de reversement de cette taxe d'aménagement à taux majoré s'opéreront en tenant compte de la charge des équipements de compétence communale et du niveau de participation des futurs constructeurs au coût de chacun des équipements publics.

Une convention ad hoc sera établie entre la Commune et Toulouse Métropole afin de définir, y compris par avenants, les modalités de ce reversement.

2021- 14 octobre

Toulouse - Secteur 5 Démocratie Locale Toulouse Sud-Est Modalités de reversement à la Mairie de Toulouse par Toulouse Métropole :

« Conformément à l'article L.331-2 du Code de l'urbanisme, des modalités particulières de reversement de cette taxe d'aménagement à taux majoré s'opéreront en tenant compte de la charge des équipements de compétence communale et du niveau de participation des futurs constructeurs au coût de chacun des équipements publics.

Une convention spécifique sera établie entre la commune et Toulouse Métropole afin de définir, y compris par avenants, les modalités de ce reversement. »

2017- 3 octobre

Aucamville - Secteur Ouest et Secteur Fronton- Bourdettes

« Ces TAM seront exigibles à partir du 1er janvier 2018, au bénéfice de Toulouse Métropole pour les voirie et réseaux et de la Commune d'Aucamville pour l'équipement scolaire et la crèche. Les modalités de reversement à la Commune seront définies ultérieurement par convention. »

2017 – 9 novembre

Commune de Blagnac

« ... il est donc proposé d'instaurer une taxe d'aménagement majorée sur deux secteurs :

- au taux de 16 %, sur les secteurs ouverts à l'urbanisation et dédiés majoritairement à l'habitat, comme délimité dans le périmètre ci-annexé, au bénéfice de la Commune pour la réalisation d'équipements scolaires et de petite enfance ;*
- au taux de 20 %, sur le secteur « aéronautique et aéroportuaire » ouvert à l'urbanisation et dédié principalement à l'activité économique, comme délimité dans le périmètre ci-annexé, au bénéfice de Toulouse Métropole pour les voiries et réseaux.*

... Ces Taxes d'Aménagement Majorées (TAM) seront exigibles à partir du 1er janvier 2018. Les modalités de reversement à la Commune seront définies ultérieurement par convention. »