

CHANGER LA FISCALITÉ POUR CHANGER LA VILLE

Yvain Dobel, Bruno Morleo et Agnès Rossignol

Longtemps adossé à la croissance immobilière, le modèle de financement de l'aménagement du territoire révèle aujourd'hui ses failles structurelles. Dépendante des cycles du marché, déconnectée des externalités qu'elle induit, la fiscalité de l'urbanisme peine à accompagner la transition écologique. Mais de nouveaux outils d'évaluation cherchent à combler cet angle mort.

La fiscalité est rarement présentée comme un outil d'urbanisme, plutôt comme une résultante. Elle en est pourtant un moteur puissant, agissant sur la décision de construire, sur la densité, sur le calendrier des opérations, sur la nature même des programmes. Derrière chaque arbitrage se dessinent des choix de forme urbaine ou de densification qui s'imposent souvent sans que leur logique soit explicitée. Cependant, l'impact budgétaire des programmes urbains varie selon leur nature, et la fiscalité locale échoue à intégrer ces disparités, tout comme leurs externalités environnementales et sociales. Si les opérations à dominante résidentielle imposent de lourdes charges en équipements publics (écoles, crèches, services), les mécanismes de financement associés restent sous-dimensionnés : le montant marginal de la taxe d'aménagement au mètre carré est loin de couvrir les besoins générés.

La ZAC de la Fleuriaye II (Carquefou, Loire-Atlantique), 37 ha, quartier durable à impact neutre sur l'environnement.

Photo : Valéry Joncheray/Ville de Carquefou



Ce décalage entre les coûts induits et les recettes associées pèse sur les arbitrages et peut conduire à privilégier les projets les plus favorables aux équilibres financiers locaux, plutôt que ceux répondant le mieux aux besoins sociaux du territoire, sans que ce choix ne soit jamais explicite. Les outils fiscaux eux-mêmes amplifient ces biais. La taxe d'aménagement, fondée principalement sur la surface construite, incite davantage à produire du volume qu'à questionner la qualité des usages, la réversibilité ou la sobriété foncière.

Un modèle en bout de course

Ce système atteint un point de fragilité. La dépendance aux cycles immobiliers expose directement les collectivités locales : lorsque le marché ralentit, toute la chaîne s'en ressent. Chute des ventes, raréfaction du crédit, attentisme des investisseurs : les droits de mutation s'effondrent, les bilans d'opération se tendent, les projets sont repoussés ou abandonnés. L'effet boule de neige est rapide, et ses conséquences sur l'investissement public sont durables.

Cette évolution révèle également l'essoufflement d'un modèle fondé sur les grandes opérations d'aménagement, type ZAC. Historiquement, celles-ci permettaient de mutualiser le financement des équipements publics à l'échelle d'un projet, en assurant une forme de soutenabilité pour la collectivité grâce aux mécanismes de participation. Aujourd'hui, ce modèle se fragilise. Les grandes opérations d'aménagement en cours font face à des tensions croissantes de trésorerie ou de financement, tandis que les nouvelles opérations se raréfient. Ce double mouvement marque un basculement : celui du passage d'un urbanisme de projet, structuré par de grandes opérations, à une production plus diffuse du tissu urbain.

Or, dans ce modèle diffus, qui concentre désormais une large part de la construction neuve, le financement des équipements publics devient plus difficile, faute de mécanismes de mutualisation et de préfinancement adaptés. La crise actuelle met ainsi en lumière les limites d'un système qui ne parvient plus à articuler production urbaine et financement des infrastructures à la bonne échelle. Cette fragilité se révèle au moment précis où les besoins s'accroissent. Adapter les villes au changement climatique, recycler les friches, renaturer, développer les mobilités décarbonées : ces chantiers exigent des investissements massifs dont les bénéfices (amélioration du confort thermique, effets sur la santé, réduction des émissions, préservation des sols) restent largement absents des raisonnements économiques traditionnels. Le système fiscal continue ainsi de valoriser des logiques de court terme, souvent en contradiction directe avec les objectifs affichés de transition écologique. Surtout, il rend difficile la réflexion à la bonne échelle : celle de l'aménagement et de la ville.

Face à ces limites, deux chantiers apparaissent complémentaires : mieux évaluer la valeur réellement produite par les opérations d'aménagement, et faire évoluer les mécanismes fiscaux afin qu'ils reflètent davantage les coûts et bénéfices collectifs générés par les projets.

Rendre plus visible l'intérêt général des opérations

Le bilan d'aménagement classique, outil de pilotage historique, repose sur une approche de « bilan de clôture » centrée sur l'investisseur principal. En se concentrant quasi exclusivement sur l'équilibre entre dépenses (acquisitions, travaux, frais financiers) et recettes (cessions de charges foncières), il relègue les enjeux socio-environnementaux au rang d'externalités, souvent perçues comme des variables d'ajustement, des surcoûts de construction et donc une moins-value potentielle de charges foncières. Pourtant, l'aménagement urbain ne se résume pas à une opération financière : c'est un acte de création de ressources pour la collectivité, les futurs usagers, la société et (même) l'environnement.

L'enjeu est de rendre visible le rapport « efforts consentis/effets collectifs ».

L'enjeu est de rendre visible le rapport « efforts consentis/effets collectifs ». Cela implique de passer d'une évaluation des seules recettes monétaires immédiates pour la collectivité à une valorisation d'un ensemble d'effets induits de l'opération (services écosystémiques, bénéfices sur la santé, création de valeur économique) au profit de multiples bénéficiaires (collectivités, société, futurs usagers, environnement, planète...). En adoptant une unité commune, nous permettons à ces « recettes cachées » (ou dépenses évitées) de compter réellement dans les choix politiques et d'investissement, au même titre que les flux financiers traditionnels. Ce changement de paradigme est nécessaire. En rendant visibles les effets collectifs, ce type d'outil

redonne une consistance économique à l'intérêt général et peut transformer la manière dont les arbitrages sont conduits en phase amont des projets.

Vers la création d'un PUP environnemental ?

Si l'on accepte ce changement de regard, la question fiscale se repose différemment. Peut-on continuer à appliquer les mêmes règles à des projets qui n'ont ni les mêmes impacts ni les mêmes coûts pour la collectivité ? Certains outils existent déjà. Les dispositifs de type projet urbain partenarial (PUP) permettent un partage plus direct du financement des équipements publics entre collectivités et opérateurs. Mais ils restent largement déconnectés de la qualité effective des projets. La piste d'une fiscalité comportementale intégrant des logiques de bonus-malus liées aux performances environnementales, à la densité ou à la proximité des mobilités commence à se frayer un chemin, sans que des mécanismes généralisables n'aient encore émergé.

Cela pourrait se matérialiser selon un principe d'intégration d'une dimension de développement durable aux participations des constructeurs, tel un projet urbain partenarial avec volet environnemental (PUP-E) : sur une base de PUP classique, cet outil modulerait la contribution des promoteurs en fonction des cobénéfices générés. Transformer la pratique de l'aménagement, c'est accepter que l'intérêt général ne soit plus une simple intention, mais une donnée centrale du bilan. En faisant apparaître les effets pour chaque bénéficiaire, nous donnons aux décideurs les moyens de choisir le scénario le plus fertile pour le territoire et ses habitants.

Vers un financement de la ville soutenable

Le sujet dépasse la seule ingénierie financière. Il interroge la manière même de produire la ville. Tant que le financement reposera principalement sur la croissance immobilière, et fiscalement sur le levier de la taxe d'aménagement ou ses équivalents, il restera en tension structurelle avec les objectifs de sobriété et de transition. Changer de modèle suppose deux déplacements : reconnaître la valeur des effets produits par l'aménagement au-delà des flux financiers immédiats, et faire évoluer les outils fiscaux pour qu'ils traduisent réellement ces priorités plutôt que de les contredire.

Cela pourrait passer par une évolution de la fiscalité foncière ou des droits de mutation afin de mieux reconnaître les investissements publics contribuant à la résilience climatique, à la réduction des îlots de chaleur, à la réintégration de la nature en ville, à la renaturation, à la réduction des risques naturels, ou plus globalement à l'amélioration du cadre de vie. Une telle réflexion invite également à interroger la bonne échelle, certaines externalités dépassant largement le périmètre communal ou intercommunal (région, département, bassin de vie et SCoT, par exemple). À défaut, la fiscalité continuera d'orienter les décisions en fabriquant une ville moins adaptée, plus fragile et finalement plus coûteuse. Utilisée comme un levier stratégique, articulée à des outils d'évaluation plus complets, elle peut au contraire devenir un instrument de transformation à part entière. Financer la ville ne consisterait plus seulement à équilibrer des opérations. Cela reviendrait à choisir, délibérément, la ville que l'on rend possible. ■