

OÙ SONT PASSÉS LES MILLIONS DES TAXES D'URBANISME ?

Il manquerait actuellement a minima entre 635 et 750 millions d'euros dans les caisses des collectivités locales en raison des dysfonctionnements constatés dans l'émission des titres de taxes d'urbanisme résultant du manque de moyens accordés à la DGFIP.

Solidaires Finances Publiques alerte sur les conséquences concrètes pour le budget des collectivités locales du manque de moyens accordés à la DGFIP pour exercer ses missions. Alors que l'État demande aux collectivités locales un effort de 2,2 milliards d'euros pour réduire le déficit des administrations publiques, il manquerait aujourd'hui dans leurs caisses a minima entre 635 et 750 millions d'euros, selon nos estimations, en raison des difficultés rencontrées par la DGFIP pour exercer une nouvelle compétence, la liquidation des taxes d'urbanisme !

La perte de recettes des collectivités, résultant du transfert précipité de la liquidation des taxes d'urbanisme à la DGFIP, devrait amener les parlementaires à reconsidérer la pratique consistant à systématiquement faire peser sur la direction générale des finances publiques, l'essentiel des suppressions d'emplois de fonctionnaires. Car, oui, saigner l'administration chargée d'établir et de recouvrer les recettes de l'État et des collectivités locales coûte très cher à l'ensemble de la collectivité.

Il faut reconnaître que l'attitude et le discours des responsables administratifs de la DGFIP, tendant à masquer la réalité, ne contribuent pas à cette prise de conscience en dépit des alertes formulées par les organisations syndicales depuis sa création.

Plus de deux ans après le début officiel de la mise en œuvre de la réforme, les dysfonctionnements applicatifs, le manque de personnel formé, la dématérialisation forcée des procédures de déclaration produisent leurs effets :

D'après les remontées de terrain, les montants de taxes d'aménagement liquidés par la DGFIP (source Chorus DGFIP 2024) et nos estimations élaborées à partir de comparaisons avec les montants de taxe d'aménagement (TAM) émis par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) avant la réforme, **le manque à gagner pour les collectivités locales, communes, intercommunalités et départements, s'élèverait à un montant compris entre 583 et 695 millions d'euros de taxe d'aménagement et 51 millions d'euros de taxe d'archéologie préventive sur les exercices 2023-2024, soit près du tiers de l'effort financier que le Gouvernement veut imposer aux collectivités locales en 2025 (Voir annexes 2 et 3).**

Alors que les DDTM émettaient en moyenne 590 000 titres de taxe d'aménagement par an sur la période 2018-2021, la DGFIP a émis 775 titres en 2023 et 39 000 titres au 30 novembre 2024. Sur la même période, les DDTM émettaient chaque année en moyenne 2 208 567 982 € de titres de taxe d'aménagement quand la DGFIP a émis 358 164 € de TAM en 2023 au titre de 2023 et 36 464 740 € en 2024 au titre des années 2023 et 2024, c'est près de 120 fois moins (voir annexe 1) !

Ces recettes sont d'autant plus importantes qu'elles sont utilisées pour financer les dépenses d'investissements des collectivités locales, moteur de l'activité économique dans les territoires.

Pour estimer le manque à gagner pour les collectivités, Solidaires Finances Publiques a tenu compte du fait qu'au titre des années antérieures, les DDTM liquidaient des taxes de plusieurs millésimes, de l'impact de la modification de la date d'exigibilité de la TAM, de la durée moyenne de construction, de la baisse d'activité du secteur de la construction et du taux effectif de recouvrement de cette taxe.

EXPLICATIONS

Annoncé pour septembre 2022, le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme des directions départementales des territoires et de la mer vers la DGFIP a été réalisé alors que cette dernière n'était absolument pas prête, techniquement, pour exercer cette nouvelle mission. Bien que cette situation eut été parfaitement connue de l'administration, il a été décidé de ne pas reporter ce transfert, à l'image du non report de l'obligation de télédéclaration de l'occupation des biens immobiliers via l'outil «Gérer mes biens immobiliers» (GMBI), au détriment des agentes et des agents mais aussi des usagers, contribuables ou collectivités locales.

La DGFIP souffre par ailleurs d'un manque structurel de moyens informatiques et humains, provoqué par les décisions politiques successives, faisant supporter à cette administration, au-delà d'une baisse des moyens financiers, l'essentiel des suppressions d'emplois pour la fonction publique d'état. En effet, depuis sa création en 2008, la DGFIP a supporté 34 000 suppressions d'emplois, soit près de 30 % de ses effectifs, alors que son activité a augmenté. Dans les services informatiques en charge du développement des outils applicatifs, ce manque de moyens entraîne surcharge de travail, retard, pression, et dégradation des conditions de travail. Dans le cadre du développement des projets applicatifs, priorité est donnée au rattrapage du premier volet déclaratif du fiasco « Gérer mes biens immobiliers » au détriment du module de liquidation des taxes d'urbanisme. Et la baisse de moyens annoncés, résultant de la cure austéritaire du projet de loi de finances 2025, risque de ne rien arranger. Il est plus que temps de donner aux services les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le dispositif

La circulaire du premier ministre du 12 juin 2019, relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, a prévu le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme, auparavant assurée par les directions départementales des territoires, aux services fonciers départementaux de la DGFIP. Celui-ci a été permis par l'article 155 de la loi de finances pour 2021 et mis en œuvre par l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 à compter du 1er septembre 2022. Pour les travaux autorisés avant cette date, les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) restent compétentes pour établir la taxe d'aménagement et la redevance d'archéologie préventive. Pour les travaux autorisés puis achevés à compter de cette date, elles incombent à la DGFIP. A compter du 1er janvier 2025, la DGFIP exerce l'intégralité de la compétence, quelle que soit la date d'autorisation des travaux.

Une avalanche de problèmes conjugués

Une perte inexpliquée d'informations, en amont, lors du transfert des documents d'urbanisme des collectivités via SITADEL vers les applications de la DGFIP

Les informations des autorisations d'urbanisme saisies par les communes pour alimenter la base statistique SITADEL du Ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique sont collectées par la DGFIP et intégrées dans ses applicatifs. Or une part significative de ces informations, 30 à 60% selon les communes, est perdue de manière inexpliquée. La DGFIP ne peut donc, dès lors, informer, relancer, voire taxer d'office les contribuables qui n'ont pas satisfait leurs obligations déclaratives. Cette anomalie concerne aussi bien les taxes d'urbanisme que la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Une application de liquidation de la taxe inachevée

Alors qu'il n'était pas initialement prévu dans le projet GMBI, le transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP a conduit cette dernière à devoir développer un module dédié qui n'est, pour l'heure, toujours pas totalement abouti.

Le programme de calcul automatique de la taxe d'aménagement a d'abord généré des erreurs de liquidation, ayant conduit, jusqu'à récemment, à suspendre les travaux. Le module dédié à la liquidation des acomptes pour les grands projets urbanistiques (surface de travaux supérieure à 5 000 m²) n'est toujours pas opérationnel. Il a donc fallu que certains agents préfigurateurs liquident manuellement les acomptes représentant des sommes conséquentes pour les collectivités. Au 30 novembre 2024, sur les 36 464 740 € de taxe d'aménagement liquidée par la DGFIP, 12 591 960 € l'ont été manuellement représentant 90 acomptes seulement. Le suivi, les échanges entre services et la liquidation manuelle apparaissent très chronophages pour les agents.

Un transfert tardif d'emplois et un retard dans le déploiement de la formation des agents de la DGFIP

Le transfert de la mission devait s'accompagner d'un transfert d'emplois. Au 1er septembre 2022, seuls 16 préfigurateurs issus des DDTM ont rejoint la DGFIP. 77 agents sont arrivés le 1er septembre 2023 et 36 au 1er septembre 2024 (2 ans après le transfert théorique de la mission). Une majorité des personnels qui exerçaient la mission dans les DDTM ne l'a pas suivie et certains qui avaient rejoint la DGFIP l'ont déjà quittée depuis ou envisagent de le faire au regard des conditions d'exercice. S'il est logique d'avoir, dans un premier temps, maintenu les effectifs dans les DDTM pour poursuivre la liquidation des taxes déjà exigibles, le transfert d'une

taxe nouvelle nécessitait un effort de formation important pour permettre aux agents de la DGFIP une pleine appropriation du nouveau mécanisme. Alors que le transfert était effectif, les agents de la DGFIP n'avaient toujours pas été formés. Cette réforme a, par ailleurs, été percutée par les conséquences, dans les services, du fiasco de la déclaration d'occupation des locaux via l'outil « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), qui les a saturés de sollicitations et d'anomalies. C'est d'ailleurs la convergence du processus de liquidation des taxes d'urbanisme avec celui, inabouti, de gestion des impôts fonciers, via le service en ligne GMBI, qui est en partie la cause du blocage actuel.

Une obligation de télédéclaration qui perd les contribuables

Le manque de communication sur la dématérialisation des déclarations et leur caractère contraint provoquent le renoncement d'une partie des usagers à faire connaître les nouvelles constructions ou la modification de leurs biens, empêchant la liquidation des taxes d'urbanisme afférentes. L'ergonomie de la plateforme GMBI et la méconnaissance par le contribuable de la législation conduisent à de nombreuses erreurs déclaratives.

Il faut rappeler que jusqu'en septembre 2022, la liquidation des taxes d'urbanisme était réalisée par des fonctionnaires formés, à partir des plans fournis dans les documents d'urbanisme. Faute de moyens suffisants, les services ne sont plus en mesure d'accompagner les contribuables.

Pour la DGFIP passée experte dans l'usage de l'antiphrase, « le nouveau processus devait être plus simple pour les usagers et plus efficace pour les collectivités ». À ce stade, c'est l'exact contraire !

Un fiasco dont l'ampleur est en partie masquée par l'apurement du retard accumulé antérieurement par les DDTM

Seules les rares collectivités qui assurent un suivi fin de leurs déclarations d'urbanisme ont pu détecter une partie du problème et s'inquiètent, à raison, du faible rendement de la taxe d'aménagement. Pour l'heure les directions départementales des finances publiques se gardent bien de communiquer sur le retard et gèrent au cas par cas les collectivités qui s'émeuvent de ne pas voir arriver les fonds.

Les directions départementales des territoires et de la mer, liquidant « leurs stocks » des exercices antérieurs à septembre 2022, ont émis des taxes d'urbanisme en 2023 et 2024. En 2023, le montant correspondait peu ou prou à ceux émis les années précédentes. En 2024 en revanche, ce rattrapage s'est asséché puisque le montant émis par les DDTM a baissé de près de 750 millions d'euros.

Par ailleurs, la DGFIP, ayant recensé les opérations courantes devant générer les montants de taxe les plus importants et donc les plus attendus, les a liquidés manuellement en 2024.

Un rattrapage est-il possible ?

Il est vraisemblable que ce qui sera présenté par l'administration comme un simple retard conduise à des pertes définitives de recettes. D'abord, parce que certaines informations déclaratives semblent avoir été perdues et ne pourront dès lors donner lieu à taxation. Ensuite, parce que le retard de taxation en matière d'urbanisme va s'ajouter au retard pris par les services départementaux des impôts fonciers saturés par les dysfonctionnements de GMBI.

Des services fonciers surchargés aux effectifs largement insuffisants

Tout comme l'ensemble de la DGFIP, les services fonciers sont dépourvus des effectifs suffisants pour réaliser leurs missions. Les décisions de la direction générale visant à ne pas pourvoir tous les emplois budgétaires ouverts en loi de finances génèrent des « emplois vacants » qui alourdissent d'autant la charge de travail des collègues. Le recours, dans une moindre mesure, à des personnels contractuels, dépourvus de formation initiale et non formés à la liquidation des taxes d'urbanisme, contribuera, avec le manque de personnels issus du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'écologie, à une perte de savoir faire préjudiciable à l'exercice de la mission.

L'impact du retard de l'émission des titres sur le recouvrement ultérieur

D'une manière générale, l'éloignement de la liquidation de la taxe de son fait générateur (l'opération d'urbanisme) complique le recouvrement de la taxe, la situation du débiteur pouvant évoluer défavorablement.

Solidaires Finances Publiques souligne ainsi que, bien loin d'être indolores, les coupes budgétaires et les suppressions d'emplois qui affectent la DGFIP depuis sa création impactent lourdement l'exercice de ses missions et pénalisent les usagers, qu'il s'agisse des contribuables ou des collectivités locales.

LA DGFIP A LARGEMENT ATTEINT LES LIMITES DU "FAIRE TOUJOURS PLUS AVEC MOINS !"

ANNEXE 1

	2018		2019		2020		2021	
	Nb de titres	Montant PEC**	Nb de titres	Montant PEC	Nb de titres	Montant PEC	Nb de titres	Montant PEC
Titres Taxe d'aménagement émis DDT	592 292	2 130 662 315 €	581 807	2 184 054 311 €	591 240	2 259 735 878 €	582 651	2 259 819 424 €
Titres Taxe d'aménagement émis DGFIP	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx	xxx

	2022		2023		2024	
	Nb de titres	Montant PEC**	Nb de titres	Montant PEC	Nb de titres	Montant PEC
Titres Taxe d'aménagement émis DDT	666 119	2 205 763 836 €	591 846	2 281 131 520 €	253 380	1 533 316 038 €
Titres Taxe d'aménagement émis DGFIP	0	0	775	358 164 €	39 486	36 464 740 €

* Chiffres au 30 novembre 2024. Source Chorus DGFIP

** PEC : prise en charge (c'est à dire montant liquidé et mis en recouvrement)

Alors que sur la période 2018-2021, les Directions Départementales des Territoires et de la Mer ont liquidé en moyenne 2,2 milliards d'euros par an de taxe d'aménagement et 157 millions de taxe d'archéologie préventive par an, la DGFIP a émis 358 164 euros de taxe d'aménagement (TAM) en 2023 et 36 464 740 € en 2024 (source Chorus DGFIP 30 novembre 2024). Les montants de taxe d'archéologie

préventive (TAP) 2023 et 2024 émis par la DGFIP ne sont pas connus. La DGFIP est devenue compétente pour liquider la TAM et la TAP à compter du 1er septembre 2022. Les DDTM ont poursuivi en 2023 et 2024 l'apurement des taxes non émises avant le 1er septembre 2022.

ANNEXE 2

Montant annuel moyen de la taxe d'aménagement émis par les DDT sur la période 2018-2021	Montant devant être émis par la DGFIP en 2024	Produit de TAM à verser aux collectivités au titre de l'année 2024	Montant versé estimé aux collectivités en 2023-2024
2 208 567 982 €	1 060 112 631 €	720 876 589 €	25 125 534 €
Montant annuel moyen de la taxe d'archéologie préventive émis par les DDTM sur la période 2018-2021	Montant devant être émis par la DGFIP en 2024	Produit TAP à verser	Montant total qui aurait dû être versé en 2024 aux collectivités locales
157 182 018 €	75 447 369 €	51 304 211 €	772 180 800 €
			RECETTES MANQUANTES
			747 055 266 €

Pour déterminer les montants qui auraient dû être perçus par les collectivités locales en 2024, nous avons calculé les moyennes de taxe d'aménagement et de taxe d'archéologie préventive émises sur la période 2018-2021.

Depuis le 1er septembre 2022, la DGFIP assure la liquidation de ces deux taxes. L'exigibilité de ces taxes a été retardée. Initialement, ces taxes pouvaient être perçues à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme ; désormais elles sont exigibles à compter de l'achèvement des constructions à l'exception des projets de plus de 5 000 M² pour lesquels des acomptes sont liquidés pendant la réalisation des travaux.

Eu égard aux durées moyennes de construction des logements constatées, nous avons considéré qu'il était cohérent de ne pas émettre de taxe pendant 20 mois. Cette durée moyenne tient compte d'une multitude de travaux qui sont réalisés dans un délai beaucoup plus court, du délai moyen des constructions de maisons individuelles mais aussi de ceux beaucoup plus importants, impliquant des délais plus longs, mais dont la surface implique la liquidation d'acomptes avant l'achèvement. Nous avons ainsi considéré que la DGFIP aurait dû commencer à émettre un flux significatif de taxe d'aménagement et de taxe d'archéologie préventive à compter de mars 2024.

Nous avons par ailleurs minoré le montant de taxe attendu de 28 % conformément à la chute d'activité dans le secteur du bâtiment par rapport à la période pré-covid, retracée dans les statistiques du ministère territoires écologie logement établies à partir de la base de données Sitadel

<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/696>

La revalorisation des bases intervenues depuis 2021, qui intègre notamment l'évolution de l'indice des coûts et des prix dans la construction, n'a pas été prise en compte ce qui a pour effet direct de minorer dans notre calcul le manque à gagner des collectivités faisant des chiffres proposés une hypothèse basse.

Enfin pour déterminer le manque à gagner réel de recettes pour les collectivités, nous avons appliqué le taux de recouvrement moyen constaté en 2023 par la DGFIP, l'année d'émission de ces titres, soit 68 %.

ANNEXE 3

Les montants calculés tiennent compte du fractionnement de l'émission de la TAM pour les montants supérieurs à 1500 €

	MÉTHODE PAR LES DÉCLARATIONS DE CONSTRUCTION		
	Septembre-décembre 2022	Janvier-juillet 2023	Montant manquant sans parking, éoliennes, extensions.
Logements	120 000	220 000	
Montant TAM devant être émis	262 500 000 €	385 000 000 €	
Montant TAM devant être versé	178 500 000 €	261 800 000 €	
Locaux professionnels			
Surface mise en chantier en m ²	6 042 000*	22 400 000	
Montant TAM devant être émis	74 316 600 €	173 656 000 €	895 472 600,00 €
Montant TAM devant être versé	50 535 288 €	118 086 080 €	608 921 368 €
Montant TAP devant être versé			51 304 211 €
Montant estimé TAM versé			- 25 125 534 €
MONTANT TOTAL MANQUANT			635 100 045 €

* Surface autorisée à compter de septembre 2022

Une méthode alternative a été également utilisée pour corroborer les chiffres de la première méthode d'évaluation partant du nombre de logements dont la construction a été autorisée et a commencé.

Le taux de taxe d'aménagement étant composé d'un taux départemental de 0 à 2,5 % et d'un taux communal de 0 à 5 % qui peut être majoré à 20 % dans certaines zones, il a été décidé d'appliquer un taux moyen de 3 % de TAM.

Le montant moyen de taxe d'aménagement a été estimé à 3 500 € pour les constructions de logements neufs.

Pour les locaux professionnels, c'est la surface de travaux autorisés et commencés entre septembre 2022 et décembre 2022 et entre janvier et juillet 2023, recensés par l'INSEE à partir des flux SITADEL qui a été utilisée à laquelle il a été appliqué un abattement de 50 % (abattement valable pour les locaux artisanaux, industriels et aux bâtiments de stockage).

Dans cette évaluation, les extensions, aménagements de garage, parkings, éoliennes de plus de 12 mètres, panneaux photovoltaïques au sol ne sont pas intégrés, ce qui explique un montant inférieur à la première méthode. Les tarifs au M2 ont en revanche été revalorisés, ce qui n'est pas le cas dans la première méthode de calcul.

Le montant de taxe d'archéologie préventive est repris de la première méthode d'évaluation, faute d'autre chiffre disponible.