

Principes généraux à respecter

Il faut savoir distinguer un équipement propre d'un équipement public :

- Les équipements propres sont financés par l'aménageur.

Un équipement propre est destiné à répondre exclusivement aux besoins de l'opération projetée et est dimensionné à cet effet (un bassin de rétention des eaux pluviales par exemple). Il profite au seul bénéficiaire, c'est donc le bénéficiaire de l'autorisation de construire ou d'aménager qui doit financer les équipements propres de l'opération.

- Les équipements publics bénéficient à la collectivité plus largement (une école, une bibliothèque communale, des équipements sportifs par exemple).

La collectivité territoriale doit les financer à travers son budget ou les faire financer (en partie) par l'aménageur dans le cadre d'un Projet urbain partenarial (PUP) ou d'une Zone d'aménagement concerté (ZAC) : il y a alors exonération de la Taxe d'aménagement (TA) (cf. art. L331-7 5° du Code de l'Urbanisme).

Pour financer ces équipements publics, elle dispose :

- du produit de l'impôt, dont :
 - la fiscalité de l'aménagement : la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité.
 - la fiscalité foncière : taxes sur le foncier non bâti (TFNB), taxes sur les cessions de terrains nus devenus constructibles (TCTC)...
- des subventions
- des fonds propres et emprunts
- des apports en nature (mise à disposition de foncier...)
- des participations négociées des aménageurs ou constructeurs dans le cadre d'un PUP ou d'une ZAC en remplacement de la TA.

Autres principes :

- Causalité : Seul peut être mis à la charge de l'aménageur le financement des équipements publics rendus nécessaires par son opération.
- Non cumul des participations pour un même équipement : 2 contributions ne peuvent être exigées pour un même équipement. Dans la pratique, il n'existe plus que les participations pour équipements exceptionnelles, ou dans le cadre des ZAC ou des PUP, mais alors la TA est supprimée.
- Égalité des citoyens devant la charge publique : la contribution commune doit être répartie entre tous les citoyens, en fonction de leurs capacités.
- Proportionnalité : Ne s'applique que dans le cadre d'une ZAC ou d'un PUP. Ne peut être mise à la charge de l'aménageur que la part des équipements publics réalisés à destination des futurs habitants ou bénéficiaires du projet. Lorsque la capacité de ces équipements excède les besoins des futurs habitants, seule la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci

peut leur être attribuée.

- **Légalité** : attention au délit de concussion (risque pénal d'abus de pouvoir) et à la répétition de l'indu (risque financier de devoir restituer de grandes sommes d'argent), risques encourus pour avoir perçu des participations injustifiées.

La Taxe d'aménagement (TA)

Ressource forfaitaire, destinée à financer l'urbanisation par une participation des constructeurs et des aménageurs, la Taxe d'aménagement (TA) est applicable à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations, nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable), et qui changent la destination des locaux dans le cas des exploitations agricoles. Elle s'applique aux demandes de permis (y compris les demandes modificatives générant un complément de taxation) et aux déclarations préalables.

Fait générateur :

- la délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, ou du permis modificatif
- la naissance d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager
- la décision de non-opposition à une déclaration préalable
- l'achèvement des constructions réalisées sans autorisation ou en infraction, constaté par procès-verbal (taxation d'office).

Composition :

La taxe est composée de 3 parts : part communale (ou intercommunale) + part départementale (+ part régionale uniquement en Île-de-France).

Chaque part est instaurée par délibération de l'autorité locale : conseil municipal, conseil communautaire pour les EPCI compétents en matière de PLU (avec l'accord des communes à la majorité qualifiée), conseil départemental...

Elle est instituée :

- de façon automatique dans les communes ayant un plan local d'urbanisme (PLU) ou un plan d'occupation des sols (POS) et les communautés urbaines (sauf renonciation expresse par délibération) et de façon facultative dans les autres communes, par délibération du conseil municipal.
- sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal pour 3 ans minimum.

Dans tous les cas la délibération (instauration, renonciation, exonérations) doit être prise avant le 30 novembre pour une application l'année suivante.

Taux :

Pour la part communale ou intercommunale de la TA, le taux peut être compris entre 1 et 5 % (quand il n'y a pas de délibération de la collectivité, le taux est fixé arbitrairement à 1 %), selon le volume des aménagements que réalise habituellement la collectivité.

Le taux peut également être différencié selon les secteurs géographiques (plan à annexer au PLU ou à afficher en mairie).

L'assiette de la taxe repose sur la surface de plancher de l'opération de construction : somme des

surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1 mètre 80, calculée à partir du nu intérieur des façades des bâtiments, déduction faite des vides et trémies. Pour les aménagements, l'assiette est définie en fonction du type d'aménagement projeté. Elle est donc généralement en m².

Règle de calcul :

Surface de plancher X valeur de la construction forfaitaire au m² (révisée chaque année) X taux

Il est à noter que de nombreux abattements sont prévus (cf. art L331-9 du Code de l'Urbanisme), le plus notable étant un abattement de 50 % sur la valeur forfaitaire pour les 100 premiers m² d'une résidence principale.

ZOOM SUR LA TAXE D'AMÉNAGEMENT MAJORÉE

La taxe d'aménagement peut être majorée jusqu'à 20 % dans un secteur donné.

Cette majoration doit être votée par délibération motivée (justification à produire par la collectivité) et respecter les principes généraux de lien direct et de proportionnalité.

Conséquence : les participations ne peuvent pas être exigibles en secteur soumis à TA majorée (pour éviter le cumul pour un même équipement).

Pour une réflexion poussée de l'utilisation de la TA dans la stratégie d'aménagement de la collectivité, se référer au travail de la FNCAUE cité dans le « Pour aller plus loin » à la fin du document.

Les participations

Lorsque les recettes issues de la Taxe d'aménagement ne suffisent pas, les collectivités peuvent demander aux constructeurs et aux aménageurs une participation financière à la réalisation des équipements publics nécessaires à la desserte de leur opération. Cela permet d'anticiper sur les besoins futurs en équipements publics et de les financer en amont.

La collectivité peut ainsi percevoir une somme supérieure à celle qui résulterait de la seule TA et, surtout, prévoir des modalités de financement échelonnées.

Ces participations sont strictement encadrées par les textes et obéissent aux principes de transparence, d'équité, de nécessité et de proportionnalité (financement des équipements publics nécessaires aux besoins des habitants ou usagers de l'espace urbanisé).

Rappel : Préalablement à la mise en œuvre d'une participation, il faut être en mesure de **définir la nature des équipements nécessaires à la desserte de l'opération**. Il faut pour cela savoir distinguer un équipement public d'un équipement propre à la création de la zone (voir plus haut : les principes généraux). **La charge des équipements propres à l'opération incombe au bénéficiaire de l'opération et non à la collectivité.**

dans le cadre d'une Zone d'aménagement concerté (ZAC)

La ZAC est à la fois une **procédure d'urbanisme opérationnel globale et complète** dans laquelle s'exprime une forte volonté politique, et une **procédure de financement d'équipement** dans laquelle l'aménageur s'engage à acquérir des terrains, à les viabiliser, à les diviser puis à les vendre après avoir supporté la charge financière des équipements d'infrastructures (voies, réseaux...) et/ou de superstructures (crèches, équipements scolaires, salle des fêtes...) pour

mettre en œuvre une politique communale ou intercommunale d'aménagement.

Lors de la **convention d'aménagement passée entre la collectivité et l'aménageur**, une contribution financière peut être exigée pour financer des équipements publics rendus nécessaires, dans ou en dehors de la ZAC, selon le principe de proportionnalité (exonération de la TA).

Les conditions de mise en œuvre des participations dans le cadre d'une ZAC sont celles de la mise en œuvre de la ZAC elle-même : initiative publique sur le territoire d'une collectivité, que celle-ci soit dotée d'un document d'urbanisme ou non¹.

Ces participations sont déterminées en concertation entre la puissance publique et l'aménageur de la ZAC.

dans le cadre d'un Projet urbain partenarial (PUP)

Le Projet Urbain Partenarial (PUP) est un **outil conventionnel de financement des équipements publics induits par une opération d'aménagement et de construction**, plutôt qu'une procédure d'urbanisme opérationnel. Il ne s'apparente pas à une convention d'aménagement de ZAC et ne nécessite donc pas une mise en concurrence préalable.

Il permet le préfinancement négocié des équipements publics rendus nécessaires par des opérations ponctuelles, notamment dans le cas où le projet nécessite la réalisation d'équipements publics difficiles à financer a posteriori par la seule taxe d'aménagement (TA) et si cela peut faire avancer plus rapidement le projet.

Il suppose la **signature d'une convention** entre la collectivité locale et l'aménageur et/ou le(s) propriétaire(s) des terrains. La convention fixe le programme des équipements publics, leurs modalités de financement (sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis) et leurs conditions de réalisation.

L'acteur qui initie la démarche peut être privé (propriétaire foncier par exemple) ou public (SEM, voire collectivité locale).

Il est préférable que la proposition de convention et les négociations interviennent le plus en amont possible du dépôt de la demande d'autorisation afin de permettre la réalisation des études préalables et de connaître le coût des équipements publics induits. Mais rien n'empêche que le PUP soit négocié après le dépôt de la demande d'autorisation, lors de l'instruction.

Le PUP ne s'applique que **dans les communes dotées d'un document d'urbanisme** (les communes en RNU ou avec une carte communale n'entrent pas dans son champ). Par ailleurs une convention de PUP ne peut être signée que dans les zones urbaines ou à urbaniser des PLU et les zones NA (naturelles destinées à l'urbanisation future) des POS.

Le PUP doit répondre à un intérêt local et non à un intérêt particulier. Il exonère de la TA, comme toute participation.

Depuis la loi ALUR, la collectivité a la possibilité de fixer par délibération les modalités de partage des coûts des équipements et de délimiter un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge des équipements publics nécessaires, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. Ce périmètre est défini pour une durée maximale de 15 ans (art L332-11-3 II du CU).

1 Si la commune n'a pas de document d'urbanisme, alors la création de ZAC n'est possible que dans les espaces déjà urbanisés de la commune.

Le financement d'équipements publics en dehors du périmètre du projet est possible², comme pour la ZAC.

Des annexes peuvent être définies pour guider le projet (Chartes Développement Durable du quartier, cahiers de prescriptions...).

Quel outil choisir ?

Outil financier	Taxe d'Aménagement	Participations (ZAC, PUP)
Intérêts	Souplesse d'utilisation	Permet de définir en amont les besoins en équipements publics, et donc en financement. La participation est négociée entre la collectivité et l'aménageur, et on peut obtenir davantage de financement que par le biais de la TA qui est réglementée
Limites	Tributaire des délivrances de permis d'aménager ou de construire, son utilisation nécessite beaucoup d'anticipation	On ne peut mettre à la charge de l'aménageur que la part des équipements publics à destination des futurs occupants du projet d'aménagement. Ce qui implique par exemple qu'on ne peut financer en intégralité un équipement public, par exemple une école, qui a une vocation plus large que celle du projet (ce que permet par contre la TA à condition d'avoir anticipé)

Tableau comparatif : TA versus participations (ZAC et PUP), intérêts et limites

Les taxes sur le foncier non bâti (TFNB)

Ces taxes sont au nombre de trois :

- la taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus devenus constructibles (TCTC), dont le but est de récupérer une partie de la plus-value réalisée par les personnes physiques et les sociétés lors de la vente de leurs terrains, grâce aux équipements et réseaux réalisés par la commune ;
- la majoration de la taxe foncière non bâti (TFNB), dont le but est de lutter contre la rétention foncière ;
- la taxe sur les cessions à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement, qui lutte contre la spéculation sur le foncier agricole et permet d'alimenter un fonds pour l'installation des jeunes agriculteurs.

Ces taxes, leur fonctionnement et le calcul de leur montant sont décrits plus spécifiquement dans la fiche « outils fonciers » n°12 du Cerema, Direction Territoriale Normandie-Centre.

2 Extrait de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris (arrêt n° 01PA0064 n° 01PA00643 du 29 novembre 2005 SARL Briand Bagneux) : « Les équipements publics finançables par la participation PUP sont en relation directe avec les besoins des futurs usagers ou habitants du périmètre du PUP. Outre les réseaux, la construction d'une salle de classe, d'une crèche ou d'une partie de crèche notamment, peut être rendue nécessaire pour satisfaire les besoins des nouveaux habitants et par conséquent être financée en tout ou partie par le PUP ».

Le Versement pour sous-densité

Taxe facultative destinée à faire payer les aménageurs et constructeurs qui ne respecteraient pas le seuil minimal de densité instauré par la commune, et donc sous-utiliseraient le potentiel foncier dans les zones urbaines ou à urbaniser. Ce versement n'a pas d'objectif de rendement, il vise à inciter à une utilisation économe de l'espace.

Cette taxe est décrite plus spécifiquement dans la fiche « outils fonciers » n°5 du Cerema, Direction Territoriale Normandie-Centre.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement, disponible sur le site Legifrance :

http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/06/cir_37146.pdf

Fédération Nationale des CAUE, « La taxe d'aménagement, un outil de financement pour le projet de territoire », septembre 2012, disponible sur son site :

http://www.fncaue.com/wp-content/uploads/2015/09/taxe_aménagement.pdf

Deux fiches sur le financement des équipements publics du Certu (Cerema, Direction Technique Territoires et Villes), novembre 2011 :

<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/deux-fiches-du-certu-sur-le-financement-des-a609.html>

Cerema, Direction Technique Territoires et Villes, site des outils de l'aménagement :

<http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/fiscalite-et-financement-de-l-amenagement-r111.html>

Cerema, Direction Territoriale Normandie-Centre – fiches « outils fonciers » :
<http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/les-outils-fonciers-a1144.html>
dont :

- la Taxe d'Aménagement – fiche n°2 (2015)
- les PUP – fiche n°11 (2015)
- le Versement pour Sous-Densité – fiche n°5 (2012)
- les taxes sur le foncier non bâti – fiche n°12 (2012)

Détails concernant le périmètre du PUP :

DGALN, « Le PUP, une méthode de financement contractualisée », avril 2013 :

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/le_projet_urbain_partenarial_juin_2013_.pdf

CAUE45, « Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics », septembre 2014, disponible sur son site :

http://caue45.fr/_pdf/publications/PUP.pdf