

Analyse

Des modes de financement simplifiés et innovants

Par **Valentine Tessier** et **Elina Asika**, avocates à la Cour, cabinet Seban et associés

De nouveaux textes sont régulièrement votés pour tenter de réformer les différents moyens de financement de l'aménagement. Et les collectivités ont aujourd'hui à leur disposition une palette d'outils à mettre en œuvre pour ce type d'opérations.

Les modes de financement de l'aménagement ont récemment été réformés et un éclairage sur les dernières évolutions s'impose, tant pour les modes de financement unilatéralement institués par les collectivités que pour les modes de financement contractuels.

Opérations instituées unilatéralement par la puissance publique

Taxe d'aménagement

La loi de finances rectificatives pour 2010 a institué la taxe d'aménagement, composée de trois parts : une part communale ou intercommunale, une part départementale et une part qui concerne uniquement la région Ile-de-France (code de l'urbanisme, articles L.331-1 et suivants). Une fois qu'ils l'ont instituée, les communes ou les établissements de coopération intercommunale (EPCI) peuvent ensuite fixer des taux différents, dans une fourchette comprise entre 1 % et 5 % (article L.331-14). Le taux de la taxe d'aménagement peut alors « être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs » (article L.331-15).

Cette taxe d'aménagement dite « majorée » n'est néanmoins instituée, par voie de délibération, que pour permettre la réalisation d'équipements d'une certaine importance ou d'une opération d'aménagement nécessitant des travaux substantiels de voirie ou de réseaux (1). Précisons que les équipements susceptibles d'être pris en charge dans le cadre de la taxe d'aménagement

doivent être nécessaires au fonctionnement du secteur urbain considéré et que seule la part du coût utile au secteur doit être prise en charge par la taxe (article L.331-15). Forte de ce double régime à disposition des collectivités, la taxe d'aménagement a désormais un rôle central. D'autant que la loi de finances rectificative pour 2014 a définitivement abrogé deux taxes d'urbanisme au profit de la seule taxe d'aménagement, éventuellement majorée :

- la participation pour voirie et réseaux, permettant de répartir entre les propriétaires fonciers tout ou partie du coût de l'aménagement des voies et réseaux nécessaires à l'accueil de nouvelles constructions ;
 - la participation pour non-réalisation des aires de stationnement, perçue lorsque le bénéficiaire d'une autorisation de construire ne pouvait satisfaire aux prescriptions du plan local d'urbanisme (PLU) en construisant des places de stationnement ou en acquérant des places de parkings privés ou publics (article L.123-1-12).
- Ce nouveau dispositif de taxe d'aménagement vise à simplifier la mise en œuvre du financement des équipements publics et à inviter les collectivités à réfléchir de manière plus globale aux taux appliqués à la taxe d'aménagement et donc au financement de leurs opérations (2). La taxe d'aménagement a été renforcée au profit des opérations menées principalement hors zones d'aménagement concerté (ZAC), puisque, dans la majeure partie des cas, les ZAC excluent l'application du régime de cette taxe au profit d'une participation des constructeurs.

Participation pour raccordement à l'égout en ZAC

Depuis le 1^{er} juillet 2012, le branchement des immeubles au réseau collectif d'eaux usées est assorti d'un nouveau régime de la perception financière dont le fait générateur est

Références

- Code de l'urbanisme, articles L.123-1-12, L.331-1 et suivants, L.331-14, L.331-15, L.332-11-3.
- Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.
- Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

.../... l'acte de raccordement (loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative). L'article L.1331-7 du code de la santé publique, récemment modifié par la loi « Alur », prévoit désormais pour les ZAC au sein desquelles les constructeurs participent, sous forme de travaux, aux équipements publics que, lorsque « l'aménageur supporte tout ou partie du coût de construction du réseau public de collecte des eaux usées compris dans le programme des équipements publics de la zone, la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC) est diminuée à proportion du coût ainsi pris en charge ».

Cette nouvelle disposition prend le contre-pied de la circulaire du 18 juin 2013, laquelle exposait que, dès lors que le programme des équipements publics comportait un programme d'assainissement public mis à la charge de l'aménageur, la PAC ne pouvait être instituée. À défaut en effet, il existerait un risque de cumul entre les participations. Si la loi « Alur » tente de contourner le problème en proposant un système selon lequel la PAC ne serait due qu'à proportion du coût pris en charge par l'aménageur dans le cadre du programme des équipements publics, soulignons que ce nouveau système de calcul, pour le moins complexe, va à l'encontre de la volonté du législateur de procéder à une simplification des règles en matière de financement de l'aménagement. Certains auteurs relèvent déjà les complexités de mise en œuvre de tels calculs, notamment pour les coûts incombant à chaque propriétaire se raccordant au réseau, alors que l'aménageur de la ZAC aurait pris à sa charge une quote-part du coût de la construction (3). En d'autres termes, le financement des ZAC risque de se complexifier, augmentant ainsi le risque de multiplication des contentieux relatifs aux participations des constructeurs.

Modes de financement d'opérations instituées contractuellement

Le PUP, un moyen de financer les équipements publics hors ZAC

Le projet urbain partenarial (PUP) vise à mettre à la disposition des collectivités territoriales une nouvelle forme contractuelle de participation au financement des équipements publics, dont l'initiative peut provenir d'un opérateur privé (code de l'urbanisme, article L.332-11-3). Le PUP permet, dans les zones urbaines ou à urbaniser des communes dotées d'un document d'urbanisme, la prise en charge par les pro-

priétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs du coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers de la zone. La prise en charge de l'équipement doit être proportionnelle à l'importance du projet (4). Une convention de PUP doit prévoir la liste des équipements à financer dans le cadre du projet, dont le périmètre est défini, et permet généralement un financement des équipements publics plus important que par le biais de la taxe d'aménagement. Tel que prévu par les textes en 2009, il a souvent été jugé comme un outil de financement incomplet et difficile à manipuler. Pourtant, récemment, le juge administratif a tenté d'apporter un certain nombre d'éclaircissements.

Il a ainsi été jugé que la convention de PUP doit précisément identifier les équipements qu'elle finance et déterminer la part prise en charge par le signataire, sans qu'il soit nécessaire d'en détailler le coût global (5). Également, le PUP n'est pas entendu comme un contrat de commande publique et n'a donc pas à être précédé d'une mise en concurrence préalable à sa signature. Enfin, il a été jugé que l'illégalité d'une convention de PUP ne pouvait pas être invoquée dans le cadre d'un contentieux relatif à un permis de construire. La décision est pragmatique, car un permis de construire ne saurait être une décision d'application d'une convention de PUP (6). La doctrine administrative a quant à elle rappelé qu'une convention de PUP pouvait faire l'objet de différents avenants (7). Un réel effort est ainsi mis en œuvre pour démontrer aux collectivités la souplesse de l'instrument et l'intérêt de ce dernier, la loi « Alur » tentant à son tour de donner une nouvelle dimension à cet outil.

Un projet urbain partenarial global

La loi « Alur » a réformé le régime du PUP afin de lever les freins limitant le recours au PUP et de favoriser la réalisation des équipements publics difficiles à financer par la taxe d'aménagement. Elle permet d'exiger des constructeurs et aménageurs qu'ils signent une convention globale de PUP, dès lors qu'ils réalisent une opération localisée dans un périmètre préalablement

fixé et défini par la collectivité compétente en matière de PLU (article L.332-11-3). Ce périmètre est fixé pour une durée maximale de quinze ans, afin de permettre la mise en œuvre d'opérations étalées dans le temps. Les collectivités pourront répercuter le coût d'équipements publics non intégralement financés par une première convention de PUP dans des conventions ultérieures. L'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI devra fixer le périmètre du PUP global, ainsi que la liste des équipements publics devant être financés dans ce secteur, et déterminer les modalités de partage des coûts des équipements. Les différents programmes des équipements publics mis à la charge de chaque constructeur devront ainsi être adaptés, en fonction de la nature et de la localisation des opérations.

L'instauration du PUP global n'est qu'une possibilité pour les collectivités, ces dernières pouvant toujours utiliser des PUP « de droit commun » (8). Enfin, préalablement à la conclusion de la convention de PUP global, la loi « Alur » permet aux personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager de solliciter l'organisation d'un débat. Bien qu'il s'agisse d'un dispositif intéressant, à ce stade, des questions restent en suspens quant à sa mise en œuvre, les textes n'apportant pas de précisions quant au contenu du débat public organisé.

> Cette analyse est parue dans
La Gazette des communes n° 2267.

À retenir

- **Assouplissement.** Un réel effort d'assouplissement et de simplification des modes de financement pouvant être instaurés unilatéralement par les collectivités peut être relevé, tout comme des procédures plus innovantes, nécessitant une collaboration entre la collectivité et les opérateurs privés.

(1) Circulaire NOR : ETL1309352C du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.

(2) Question écrite d'André Vairetto, n° 8248, JO du Sénat du 30 janvier 2014.

(3) Lætitia Santoni, « L'urbanisme opérationnel post-Alur », « Construction-urbanisme », n° 5, LexisNexis, mai 2014, p. 25.

(4) CAA de Paris, 29 novembre 2005, req. n° 01PA00643.

(5) CAA de Marseille, 17 octobre 2013, req. n° 12MA02696.

(6) CAA de Marseille, 17 octobre 2013, req. n° 13MA00388.

(7) Question écrite de Jean-Louis Masson, n° 10736, JO du Sénat du 11 septembre 2014.

(8) Amendement n° 519 à l'article 78 du projet de loi « Alur ».