

Mercredi 14 novembre 2012

Coopération concours Grand Ouest
Centre organisateur : Service Interrégional des Concours
adossé au CDG 35

Sujet national pour l'ensemble des Centres de Gestion organisateurs du concours

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

- SESSION 2012 -

Spécialité Urbanisme et développement des territoires

EPREUVE D'ADMISSIBILITE

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier, pour les candidats ayant choisi la spécialité Urbanisme et développement des territoires, l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'urbanisme et de développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale.

Durée : 4 h 00
Coefficient : 4

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 34 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

RAPPEL

- ↪ **Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.**
- ↪ **Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.**
- ↪ **Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu, est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.**

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Sujet :

Vous êtes attaché territorial à la direction de l'urbanisme et de l'aménagement de la communauté d'agglomération de X, territoire porteur d'une politique d'aménagement ambitieuse dans un contexte démographique dynamique.

Votre Président, qui est également soucieux de maîtriser les équilibres budgétaires de l'établissement public, souhaite être éclairé sur les récentes évolutions en matière de financement de l'aménagement. Il vous demande de rédiger à son attention une note sur ce sujet, à l'aide des seuls éléments du dossier.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 34 pages

DOCUMENT 1 :	Qui pourra encore produire la ville demain ? <i>Isabelle Baraud-Serfaty, Revue Etudes foncières, Juillet-août 2009</i>	4 p.
DOCUMENT 2 :	La réforme de la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement : un accroissement des capacités d'action des collectivités locales ? <i>Colloque CNPFT, Octobre 2011</i>	7 p.
DOCUMENT 3 :	Extraits du Code de l'urbanisme (Partie législative- Livre III : Aménagement foncier)	3 p.
DOCUMENT 4 :	Taxe d'aménagement... un pas de plus vers l'urbanisme de projet <i>Syndicat Métropole Savoie, Fiche N°5, Octobre 2011</i>	3 p.
DOCUMENT 5 :	Les raccordements aux réseaux électriques et la taxe d'aménagement <i>Association des Maires de France, FNCCR, ERDF, Novembre 2011</i>	4 p.
DOCUMENT 6 :	Financement des équipements publics. Le projet urbain partenarial (PUP) <i>Sybille du Fau de Lamothe et Didier Seban, La Gazette des communes, Novembre 2010</i>	5 p.
DOCUMENT 7 :	Suppression de la participation pour raccordement à l'égout <i>Réponse Question écrite – Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Février 2011</i>	2 p.
DOCUMENT 8 :	La réforme de la fiscalité de l'aménagement - Quoi de neuf, acteurs ? (extrait) <i>Revue d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat, Février 2011</i>	4 p.
DOCUMENT 9 :	Réforme du financement des extensions et renforcements des réseaux publics de distribution d'électricité <i>Réponse Question écrite – Ministère chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, Février 2011</i>	2 p.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Qui pourra encore produire la ville demain ?

Peu de temps après la faillite de Lehman Brothers et l'évidence de la crise en Europe, le mois d'octobre 2008 offrait une image saisissante : d'un côté, des promoteurs en difficulté étaient mis en liquidation ou lançaient des plans sociaux ; de l'autre, l'Etat annonçait le rachat par les bailleurs sociaux de leurs programmes invendus¹. Un peu plus tard, en décembre, était mis en place un ministère de la Relance, proposant un vaste programme d'investissements publics locaux.

La crise marquerait alors l'affirmation de la permanence, en France, d'une puissance publique justement toute puissante et mettrait à mal les pronostics de ceux qui voyaient dans les acteurs privés – promoteurs, investisseurs, entreprises de services urbains notamment – des partenaires de plus en plus importants des collectivités locales². Pourtant, il faut souvent se méfier des évidences et, en matière urbaine, sans doute davantage qu'ailleurs.

Avant la crise, des acteurs privés qui montent en puissance

La participation du secteur privé à la fabrication de la ville est aussi ancienne que la ville elle-même. Il n'empêche, la période qui s'est achevée avec le démarrage de la crise avait été marquée par une montée en puissance progressive de certains types d'entreprises, en particulier des promoteurs et investisseurs privés, en tant qu'acteurs urbains, voire, plus spécifiquement, en tant qu'opérateurs de projets urbains. De nombreux exemples en témoignent : le quartier Cœur de Seine à Gennevilliers (opérateur : Nexity), le quartier des Berges du Lac, à Bordeaux (Bouygues Immobilier), le projet des Rives de l'Orne, à Caen (Apsys), l'écoquartier de l'Île Saint-Denis, en Seine-Saint-Denis (ING Real Estate et Brémond), les projets du Carré de Soie (Altarea) et d'OL Land (le groupe coté Olympique Lyonnais) près de Lyon, le centre commercial Rivétoille, les Docks-76 à Rouen (Unibail)³...

La montée en puissance des acteurs privés est d'abord une réponse à un contexte économique et institutionnel marqué par le retrait du public. Celui-ci résulte en premier lieu de raisons légales. Il s'est effectué principalement sous l'influence de l'Union

Européenne, avec la libéralisation d'activités considérées jusqu'alors comme des activités de service public. C'est particulièrement marqué dans le champ des services urbains, mais l'aménagement est également fortement concerné, comme en témoigne l'obligation récente de mise en concurrence des SEM d'aménagement⁴.

Des raisons structurelles...

Parallèlement, le recours au secteur privé permet de répondre à la diminution des moyens publics, entendus au sens financier. C'est d'abord un moyen de débudgétiser des dépenses. Dans le même temps, la nécessité de pouvoir financer des besoins urbains croissants a conduit les collectivités publiques à mettre en place de nouveaux modèles économiques qui permettent de solvabiliser des secteurs qui sinon ne seraient pas rentables : logiques de péréquation, avec des activités rentables servant à financer des activités non rentables, comme Vélib' (le coût de la mise à disposition des vélos est compensé par les recettes que l'opérateur tire de la publicité sur les panneaux d'affichage), ou encore, comme dans les musées, les cinémas ou les aéroports, la vente de produits dérivés ou de produits annexes, tels que la restauration⁵. La mise en place de dispositifs de défiscalisation ou d'avantages fiscaux, comme dans les zones ANRU (taux réduit de TVA pour les logements neufs) ou dans les zones franches urbaines, permet également de solvabiliser certains secteurs ou certaines zones, et d'y favoriser l'intervention du privé.

Mais le recours au privé est également une réponse à la diminution des moyens techniques de la puissance publique, dans un contexte où les activités gérées par les collectivités locales sont de plus en plus complexes.

Par exemple, les zones d'aménagement urbain portent désormais moins sur des terrains vierges que sur des opérations de renouvellement urbain. Interviennent alors des problématiques de pollution, d'excavation de fondations, d'état du bâti, de délogements éventuels, qui rendent difficile un pilotage par une collectivité qui devra jongler avec les règles des marchés publics, tandis qu'il sera difficile d'éviter des imprévus. De même, les activités de services aux personnes, comme la restauration scolaire

ou le secteur sanitaire et social, sont encadrées par des normes toujours plus strictes. Tandis que leur responsabilité est de plus en plus souvent mise en cause, les responsables politiques privilégient le recours au privé, qui permet de minimiser les risques (effet d'expérience) et de transférer leur responsabilité.

Autre exemple : les villes encouragent de plus en plus la mixité fonctionnelle, afin de créer de véritables quartiers qui vivent jour ou nuit et brassent les populations. Par exemple, comme à Lyon Confluence, on ne crée plus seulement des pôles exclusivement d'habitat ou exclusivement de commerces, mais des pôles de commerces-loisirs-habitat. Or, la construction de tels quartiers suppose, d'une part, des imbrications entre les différents volumes ou bâtiments et, d'autre part, des accords dès l'amont avec les futurs exploitants, ce qui peut paraître plus simple à mettre en œuvre dans un cadre privé, sur le plan de la gestion, du droit et des possibilités de négociations.

... et conjoncturelles

A côté de ces raisons qui, structurelles, devraient perdurer après la crise, d'autres ont été conjoncturelles. En effet, une raison supplémentaire de l'expansion des acteurs privés était la stratégie de conquête de parts de marché qu'ils avaient mise en œuvre dans un contexte de « financiarisation » de l'économie, caractérisée par des liquidités très abondantes et le recours à l'emprunt comme modèle économique.

Deux phénomènes, liés, se sont ainsi enchaînés.

Le premier est l'abondance, au niveau mondial, de liquidités à investir, qui a entraîné une baisse des taux de capitalisation (i.e. qui a augmenté le prix des actifs, car il y avait plus d'argent prêt à être investi que d'opérations sur le point d'être bouclées) et a donc encouragé certains investisseurs à orienter, « faute de mieux », leur stratégie d'investissement vers des actifs moins « prime », voire à aller investir dans des villes en région ou dans les « banlieues » des grandes villes. L'essor de la Plaine Saint-Denis s'inscrit en partie dans cette dynamique.

Le second phénomène est lié à la dynamique haussière des marchés immobiliers, aux bas niveaux des taux d'intérêt, et à la bonne santé des entreprises, qui ont alimenté une

1. L'une des principales mesures du plan de soutien à l'immobilier annoncé par le chef de l'Etat le 1er octobre 2008 porte sur le rachat à un prix décoté, par des bailleurs sociaux, de 30 000 logements neufs développés par des promoteurs privés.

2. A la différence des articles précédents, centrés sur le logement, celui-ci couvre un champ immobilier plus large. Il ne traite que du cas français.

3. La mise en place d'indicateurs quantitatifs n'existe pas à notre connaissance et mériterait assurément d'être effectuée, même si elle soulève un certain nombre de précautions méthodologiques.

4. Loi n°2005-809 du 20 juillet 2005

5. En réponse à la logique de péréquation, le privé a parfois intérêt à élargir son offre pour remporter des marchés, ce qui peut le conduire à devenir un ensemble urbain.

forte demande, en matière de logements mais aussi de bureaux et de commerces⁶. Cette forte demande a contribué à consolider financièrement les investisseurs et promoteurs, ce qui leur a permis de prendre plus de risques⁷. Ils ont ainsi pu, comme on l'a vu ci-dessus, investir sur des actifs ou des localisations « secondaires » (d'autant qu'ils étaient confortés dans cette stratégie par, justement, l'existence d'une forte demande et la perspective de plus-values à venir) et mettre en œuvre des stratégies d'intégration vers l'aval (par exemple, rachat par Nexity du réseau d'agences Century 21) et vers l'amont : le cas le plus significatif est le positionnement des promoteurs sur l'aménagement (à la suite de la création de la structure Villes et Projets par Nexity, la plupart des promoteurs nationaux ont créé des cellules dédiées), afin de capter des marges et de sécuriser les opérations en contrôlant la matière première qu'est le foncier⁸. Cette stratégie avait été confortée par la faiblesse des taux d'intérêt qui permettait de supporter des durées de sortie d'opération plus longues, et donc d'attendre plus longtemps l'arrivée du marché.

Rappelons enfin que le périmètre et l'identité de ces acteurs privés évoluaient en même temps qu'ils montaient en puissance. En particulier, l'arrivée des acteurs étrangers (ING Real Estate, MAB, Corio, Hammerson, Colonial,...), avec une autre pratique, est notable. Arrivant sur un marché déjà mature, et, de surcroît, n'ayant pas noué les mêmes relations anciennes que leurs homologues français avec les communes les plus intéressantes, les promoteurs étrangers sont par exemple obligés de se positionner sur des secteurs moins établis et avec des projets plus innovants s'ils veulent contourner les « barrières à l'entrée » que constituent la rareté du foncier et l'obtention du permis de construire. Sans doute ce type de positionnement correspond-il aussi à leur culture : les promoteurs hollandais ont par exemple l'habitude de se positionner sur des fonciers très contraints. S'agissant des investisseurs, on peut rappeler que ceux d'origine étrangère représentaient 60% des volumes engagés en France en 2007 (cette part est redescendue à 40% en 2008).

La crise, on l'a rappelé, marque une rupture entre une période de liquidités abondantes et une période de liquidités rares. Cette contraction des liquidités, corrélée à une perte de confiance, a pour effet que les banques ne prêtent plus (« credit crunch »), ce qui entraîne une atonie de l'ensemble des marchés immobiliers, activités, commerces et logements (cf. encadré en début de dossier). Un tel contexte conduit à une large fragilisation des acteurs privés.

Des promoteurs et des investisseurs fragilisés qui reviennent à leurs fondamentaux

Les promoteurs ont été les premiers touchés. Dès l'été 2008, des promoteurs régionaux (Brun Habitat, Céléos, Piera...) étaient mis en liquidation ou demandaient des suspensions de cotation en Bourse compte tenu de la chute de leur cours. A l'automne, les principaux promoteurs nationaux annonçaient des plans sociaux (Nexity : plan social touchant 150 personnes⁹ ; Kaufman and Broad : 166 personnes représentant près de 15% des effectifs...). Ils subissent de front plusieurs phénomènes. Tout d'abord, le ralentissement des rythmes de ventes et/ou la baisse des prix. Il faut comprendre que le bilan d'un promoteur est très sensible. Pour une opération à coût de construction modéré¹⁰, une baisse de 5% du prix de vente se traduit toutes choses égales par ailleurs par une baisse de la marge de plus de moitié. Autre difficulté, celle à se financer, compte tenu de la contraction des crédits, a fortiori dans un secteur aussi fragilisé. Enfin, certains promoteurs cumulent ces difficultés avec celles de leurs maisons mères, et les filiales immobilières de groupes bancaires étrangers sont particulièrement touchées. Ils semblent toutefois résister, au prix de nouvelles stratégies.

Au niveau des investisseurs, les situations sont là encore différentes selon la nature des investisseurs. Chacun sait que leurs stratégies d'investissement (en termes de type de produit, de localisation et de montage financier) dépendent de l'origine de leurs fonds (assurés, futurs retraités, réserves de

changes étatiques, « capital-riskers », entreprises, ...) et des objectifs qui leur sont assignés (rendement annuel, plus-value, liquidité, horizon de temps, niveau de risque, voire critères de « responsabilité sociale » ou critères religieux). De manière générale, le « credit crunch » a privilégié les investisseurs disposant de fonds propres (notamment les investisseurs institutionnels) au détriment de ceux qui recouraient massivement à l'effet de levier et donc à l'endettement¹¹.

Nouvelles stratégies

Pour les acteurs qui n'ont pas disparu suite à la crise, de nouvelles stratégies – « pilotage à vue » disent certains – se mettent en place. Celles-ci s'expriment ainsi dans les rapports annuels, les documents remis aux actionnaires, les directives internes. Au-delà des particularités de chacun, quelques grandes tendances s'expriment¹².

Les repositionnements stratégiques s'effectuent d'abord au niveau du portefeuille d'activités, avec un recentrage à la fois géographique et en termes de produits.

En termes géographiques, les opérateurs, qu'ils soient promoteurs ou investisseurs, se reconcentrent désormais sur les zones « prime », de qualité, qui correspondent à des marchés profonds, liquides et transparents. Cela se traduit de la manière suivante : les grosses agglomérations plutôt que les villes moyennes, les centres-villes davantage que la périphérie. Bien sûr, il peut y avoir des disparités selon la nature des opérateurs, selon qu'ils sont plutôt nationaux ou plutôt ancrés localement, mais la tendance est générale et concerne aussi bien les logements que les bureaux, et sans doute encore plus le commerce, pour lequel les bonnes localisations sont plus rares et conditionnement la fréquentation. Selon cette logique, les zones de renouvellement urbain sont parmi les grands délaissés de la crise. Elles peuvent certes bénéficier du fait que les nouveaux logements construits bénéficient d'un taux de TVA réduit, mais cela mis à part, elles correspondent à des territoires d'incertitudes désormais abhorrés par les investisseurs et donc les opérateurs.

En termes de produits, là encore, l'objet est de privilégier les produits les moins risqués, ce qui conduit à privilégier des actifs qui reposent sur une demande soutenue et supposée inélastique à la conjoncture, comme les résidences étudiantes et surtout les structures d'hébergement pour personnes âgées. De même, des promoteurs choisissent délibérément de privilégier les opérations de logement social, qui permettent d'avoir pré-vendu la totalité de l'opération (à des bailleurs sociaux) avant même de commencer le démarrage de la construction.

En second lieu, le repositionnement stratégique s'effectue dans la manière de traiter chaque opération.

6. A noter que, parallèlement, en matière de logement, cette demande a été largement soutenue par les pouvoirs publics avec des dispositifs de défiscalisation très attractifs, à tel point que les ventes locatives ont représenté plus de la moitié des ventes de promoteurs ces dernières années.

7. La contrepartie étant l'espérance d'une rentabilité plus élevée

8. Ou plus exactement, pour reprendre l'analyse de Nexity, les droits à construire. La distinction est d'importance car elle renvoie à l'idée de projet urbain et à la densité.

9. Le chiffre de 500 suppressions de postes, sur un effectif autour de

7000, a souvent été cité. De manière générale, les destructions effectives d'emploi sont souvent plus importantes que celles qui font l'objet d'annonce.

10. Exemple calculé avec un coût de construction HT/m² SHON inférieur à 1100 euros.

11. Cf. supra : « Les marchés immobiliers français – 2009 » – Cushman & Wakefield.

12. Cf. en particulier : « Emerging trends in Real Estate Europe 2009 » – Janvier 2009 – Publication produite par l'Urban Land Institute et PricewaterhouseCoopers.

S'agissant des promoteurs, un certain nombre d'opérations qui n'étaient pas encore lancées (i.e. qui n'avaient pas encore débouché sur une promesse de vente avec l'aménageur) sont arrêtées ou gelées¹³. Pour celles qui ont déjà été engagées (mais dont les travaux n'ont pas encore démarré), là encore, il s'agit à tout prix de minimiser le risque de l'opération (« de-risking »). Parmi les moyens d'y parvenir, citons : le contrat de promotion immobilière, le phasage des opérations, l'optimisation des cash-flows des opérations, la renégociation des charges foncières sur des projets en cours, la vente à des bailleurs sociaux. En ce qui concerne les investisseurs, l'aversion au risque se traduit par une hausse des taux de capitalisation, par la suppression des opérations « en blanc » (construction lancée sans vente ou location préalable à un utilisateur) ou « en gris » (projet dont le chantier ne sera lancé qu'après location ou vente d'une partie à un utilisateur). On le voit aussi dans la recherche de projets clés en mains, même si cela doit se traduire par un prix un peu plus élevé.

Le constat est très net : les promoteurs et investisseurs se recentrent sur leurs fondamentaux en minimisant les risques pris, alors même qu'on aurait pu imaginer que soient mises en place des stratégies contractuelles qui misent sur un redressement des marchés à long terme. Sans doute l'ampleur de la crise et le fait que beaucoup d'acteurs soient doublement touchés, à la fois par le « haut » (fragilisation de leur maison mère) et par le « bas » (marchés immobiliers fragilisés), expliquent-ils cette situation.

Précisons que ce constat ne concerne que les acteurs du secteur déjà en place. A ce jour, les conditions ne paraissent pas réunies pour favoriser l'arrivée de nouveaux entrants, notamment en matière de promotion, mais il conviendra d'être attentif à des reconfigurations d'acteurs au moment de la reprise et après.

Demain, des acteurs publics impuissants face à des territoires en faillite

Nous venons d'examiner les difficultés des acteurs privés et, jusqu'à présent, ce sont elles qui ont été mises en avant dans les médias et la presse spécialisée. Mais la crise a aussi des répercussions sur les acteurs publics, les aménageurs d'abord, mais aussi les collectivités locales.

Il est difficile d'avoir une vision précise de la situation des aménageurs, notamment des SEM. Mais ils sont directement touchés. D'une part, un certain nombre de ventes de terrains, en cours de négociations ou signées sous conditions suspensives (notamment d'obtention de pré-commerciali-



sation), sont annulées ou décalées. D'autre part, la baisse des prix de vente des surfaces construites et/ou le ralentissement de ces ventes se traduisent par des négociations ou renégociations à la baisse des charges foncières. Or celles-ci sont d'autant plus significatives que la structuration des bilans de promotion conduit à des phénomènes amplificateurs de la variation des prix de sortie sur les prix de charges foncières¹⁴.

La bombe à retardement des finances locales

Plus encore, c'est la situation des collectivités locales, souvent les principaux actionnaires de ces aménageurs, qui est inquiétante. Leur situation est en effet aujourd'hui en trompe l'œil, car la crise ne se traduit pas encore totalement dans les chiffres. Mais les finances locales sont d'autant plus éprouvées que le caractère systémique de la crise les conduit à subir les effets aussi bien de la fragilisation des territoires qu'elles portent, que d'autres effets de la crise a priori déconnectés des situations locales, comme la raréfaction des liquidités et la contraction du crédit.

La crise pèse d'abord sur les recettes. Elle impacte notamment les recettes assises sur le chiffre d'affaire ou l'investissement des entreprises. Certes, les recettes de taxe professionnelle continuent de progresser cette

année, mais il y a un effet de retard dû au décalage de deux ans dans le calcul des bases, et la contraction de l'activité ne se traduira fiscalement qu'à partir de 2010 ou 2011¹⁵. La crise impacte également les recettes liées à l'immobilier. La baisse des valeurs immobilières et surtout du nombre de transactions impacte directement les droits de mutation. Ceux-ci représentent environ 5% du prix total d'un logement et profitent pour les deux-tiers aux départements, pour qui ils représentaient 15% des recettes de fonctionnement des départements dans les budgets primitifs 2008. Mais au-delà des moyennes, certaines collectivités sont spécialement touchées : Paris (chute de 36%), mais aussi les Hauts-de-Seine qui enregistrent une baisse de 30% et la Seine-Saint-Denis de 25%. Les charges foncières sont également en diminution.

La crise pèse ensuite sur les dépenses. En France, les départements sont les plus concernés, qui enregistrent une hausse des dépenses d'aide sociale en lien avec la hausse attendue du nombre d'allocataires du RMI et la généralisation du RSA¹⁶. Les communes sont également touchées : fin 2008, les centres communaux d'action sociale, qui offrent une aide de proximité (secours d'urgence, colis alimentaires,...) constataient une hausse des demandes de 10 à 20%¹⁷ (et la progression s'accroît sur 2009). Les collectivités subissent égale-

13. Faute le plus souvent de communication, il est très difficile de connaître la liste exhaustive des projets stoppés. On peut toutefois citer quelques exemples : suspension d'une consultation lancée à Boulogne-Billancourt pour un ensemble mixte de plus de 20 000 mètres carrés, abandon du projet Eurostadium à Strasbourg... De même, les nouveaux projets de tours à la Défense s'annoncent très compromis. A cet égard, on ne peut qu'appeler à la mise en place d'un observatoire.

14. Cf. Arnaud Bouteille – «Variations du prix de l'immobilier résidentiel neuf et ses liens avec : la charge foncière admissible, les coûts de construction et les autres composantes du prix global ». Actes du colloque de l'ADEF – Septembre 2008

15. Etude Dexia – Février 2009. La taxe professionnelle est perçue avec un décalage de 2 ans, et les recettes de TP de 2009, qui sont calculées à partir des investissements réalisés par les entreprises en 2007, continuent ainsi de progresser de 3% en 2009 par rapport à 2008. En revanche, cette progression est plus faible que celle de l'an passé, du fait du ralentissement des créations d'entreprises et surtout de l'accélération des défaillances (impact plus immédiat sur le produit TP).

16. Etude Dexia – op. citée

17. « La crise impacte déjà les CCAS » – La lettre du cadre territorial 369 – 15 novembre 2008 ; Enquête UNCCAS/Gazette Santé-Social, présentée le 16 septembre 2009 - www.unccas.org/presse/dossiers/congres-2009-enquete.pdf

ment d'autres effets collatéraux de la crise, comme la hausse des matières premières, et on peut craindre que leurs capacités de négociation avec les gros acteurs privés ne se trouvent amoindries, alors même qu'elles recherchent des projets clés en main¹⁸ et que la crise a tendance paradoxalement à renforcer les entreprises les plus importantes en taille.

Enfin, la crise pèse sur les modalités de financement des collectivités locales. Certaines collectivités se sont engagées dans des montages financiers risqués, notamment en empruntant à taux variable. La ville de Saint-Etienne ou le Conseil Général de Saint-Denis sont parmi les plus exposés, mais la Cour des Comptes a estimé que 40% des collectivités locales pourraient être touchées. Surtout, les conditions de financement sont plus tendues et même les collectivités locales, jusqu'alors réputées pour être des emprunteurs sans risque, ont des difficultés pour se financer. La spirale semble enclenchée, puisque la baisse des recettes conjuguée à la hausse des dépenses qu'on vient de décrire les rend moins solvables. Même si la situation n'est pas directement comparable, on peut noter qu'aux Etats-Unis, l'agence de notation Moody's a récemment, et pour la première fois, publié un avertissement sur le risque que représentent les collectivités¹⁹.

Des territoires seront spécialement touchés

Plusieurs collectivités se retrouvent ainsi en difficulté. Surtout, la situation devrait empirer compte tenu de l'effet retard de la crise. On l'a vu avec le décalage de deux ans de la taxe professionnelle, mais un décalage analogue concerne la taxe foncière et la taxe d'habitation²⁰. Le ralentissement significatif de la construction²¹ va se traduire dans les bases 2010 et 2011 : même si une diminution des bases n'est pas envisageable (comme on raisonne sur le stock de l'ensemble des constructions, la matière imposable ne diminue pas pour autant), la progression des bases devrait ralentir. Dans ces conditions, les marges de manoeuvre des collectivités locales pour réaliser des investissements se réduisent, ainsi que leurs

dépenses possibles. Surtout, au-delà des tendances générales et des chiffres qu'on a donnés globalement, il y a de grandes disparités entre les collectivités et certaines sont plus touchées que d'autres. Le département de Seine-Saint-Denis est ainsi particulièrement fragilisé par la crise.

Dans ce contexte, les villes ne sont pas égales face à la crise, et certains territoires sont plus touchés que d'autres. En particulier, les territoires pauvres, comme les quartiers ou les banlieues défavorisés des grandes villes, sont très exposés aux conséquences de la crise. Ils cumulent en effet trois handicaps. D'une part, ils concentrent des populations pauvres, les plus exposées à la crise. D'autre part, comme on l'a vu, l'abondance de liquidités qui avait caractérisé la période d'avant la crise avait conduit de nombreux opérateurs à s'intéresser à ces territoires qui permettaient de gagner de nouveaux marchés et d'escompter des rentabilités plus élevées. Or, désormais, la crise a rendu les investisseurs particulièrement avertis au risque et ceux-ci privilégient les marchés les plus profonds, les plus liquides et les plus transparents, et se concentrent désormais sur les zones « prime ». Enfin, ces territoires étaient largement dépendants des aides de l'Etat et des mécanismes de solidarité entre villes pauvres et riches. Or, la crise met à l'épreuve cette solidarité, d'autant que la fragilisation des finances locales empêche les communes de jouer le rôle de pompier, tandis que dans le même temps l'Etat se désengage de nombreux dispositifs, comme l'ANRU.

Il convient dès lors d'être particulièrement vigilant sur le devenir de ces quartiers. D'abord, en se dotant d'indicateurs et d'outils de pilotage pour pouvoir mesurer l'impact urbain de la crise et piloter les politiques de riposte, ensuite en favorisant une action coordonnée et ciblée de l'ensemble des acteurs qui interviennent sur ces territoires, et en recréant les conditions d'un retour des acteurs publics et privés.

Les manières de faire la ville évoluent en profondeur. La crise économique a conduit en premier lieu à une fragilisation des acteurs privés, qui ont été les premiers touchés par la crise et doivent réajuster leur stratégie. Mais les acteurs publics, et en particulier les collectivités locales, sont également très

fragilisés et le seront encore davantage dans les mois qui viennent. De plus, les collectivités pourront d'autant moins se passer des acteurs privés que leur montée en puissance, qui avait caractérisé la période pré-crise, décollait pour une part du phénomène de financiarisation, mais résultait aussi de raisons structurelles qui persisteront après la crise. Avant la crise, l'enjeu était de faire en sorte que le secteur public puisse tirer parti de l'expansion des acteurs privés pour l'orienter dans le sens de ses propres intérêts. Autrement dit : le plus de privé paraissait être une opportunité qui appelait plus de public. Désormais, la question est miroir : comment faire la ville avec à la fois moins de privé et moins de public ? Comment répondre aux enjeux urbains, et notamment en France, à la question des banlieues et à l'insuffisance du nombre de logements ? Il faut inventer de nouvelles manières de faire la ville, avec un double impératif : repenser le but, et repenser le chemin.

Moins de privé et moins de public, de nouveaux processus à imaginer

Le but, c'est en particulier de permettre une meilleure articulation entre les différents acteurs²², qui soit créatrice de valeur pour l'ensemble. Il convient alors de raisonner en bilan consolidé d'une opération urbaine, et de mettre en œuvre des stratégies de création de valeur pour l'ensemble des parties prenantes. A cet égard, l'exhortation toujours plus forte au « développement durable » doit être utilisée comme un levier pour penser l'aval dès l'amont. La question doit être posée aussi en termes de prise de risque : qui a les moyens financiers ? Qui a les moyens de prendre des risques ?

Mais il y a un autre enjeu, c'est le chemin. Car pour atteindre ce but, il faut se donner les moyens d'y parvenir. Il convient en particulier de favoriser les échanges entre opérationnels et chercheurs, entre secteur privé et secteur public, entre les métiers de l'aménagement et ceux de l'immobilier, entre les architectes et les financiers. Alors que de plus en plus de murs s'érigent dans le monde²³, il en va de la possibilité d'une ville. ■

Isabelle Baraud-Serfaty
Maître de conférences à Sciences Po.
Consultant en développement urbain

18. « La fin de l'âge d'or des grands projets immobiliers » – *Le Monde* – 28-4-2009

19. "Muni Bonds may face downgrade" – *The New-York Times* – April 8, 2009

20. Par exemple, les bases de taxe foncière et de taxe d'habitation progressent de manière plus soutenue en 2009 qu'en 2008, ce qui s'explique par la revalorisation forfaitaire des bases mais aussi par le fait que même si le nombre de construction neuves a vu sa croissance ralentir, il n'en reste pas moins qu'on était sur des niveaux élevés. Si on observe les surfaces déclarées commencées, il y a un décalage avant qu'elles ne

soient prises en compte dans les bases fiscales (le temps d'achèvement de ces constructions).

21. La baisse des surfaces déclarées commencées entre fin 2008 et fin 2007 est de près de 20%.

22. Notamment entre acteurs publics et privés, mais aussi entre les différents acteurs au sein de ces catégories

23. "La planète emmurée – Souveraineté poreuse, démocratie murée" – Wendy Brown – *La revue internationale des livres et des idées* – Juillet-août 2009

DOCUMENT 2

La réforme de la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement : un accroissement des capacités d'action des collectivités locales ? Colloque CNPFT, Octobre 2011

CONFÉRENCES

La réforme de la fiscalité de l'urbanisme et de l'aménagement : un accroissement des capacités d'action des collectivités locales ?

Présentation de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme

Rappels de la situation antérieure et des objectifs poursuivis : simplification, développement du rendement fiscal et verdissement.

Yves Jégouzo, professeur Université Paris I Panthéon Sorbonne

Yves Jégouzo a été professeur à la faculté de droit d'Angers avant d'enseigner à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne. Il est le directeur du GRI-DAUH (groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat). À ce titre, il a participé à l'élaboration de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme et a conduit une étude préalable ainsi qu'une concertation menée sur deux années avec les acteurs. Yves Jégouzo est également l'animateur du groupe de travail Fiscalité dans le cadre de la démarche urbanisme de projets du MEDDAT.

La technique du financement de l'aménagement

Le financement de l'aménagement a toujours oscillé entre deux pôles : un financement par la puissance publique, donc par l'universalité des contribuables, ou un financement par les bénéficiaires de l'aménagement (aménageurs, constructeurs et utilisateurs). La charge de l'aménagement est ensuite répercutée en cascade sur les constructeurs et utilisateurs. Ces deux systèmes ont toujours coexisté. Par le passé déjà, les opérations d'aménagement de l'île Saint-Louis ou du Palais Royal ont été financées par les utilisateurs et les principaux bénéficiaires. Bien souvent, il s'agissait de financements mixtes comme pour les travaux d'Hausmann. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la reconstruction des villes sinistrées et l'urbanisation croissante, en réponse à l'exode rurale, ont été financées par des fonds publics provenant essentiellement de l'État. À cette époque, 11 % du budget de l'État était consacré à la fonction urbanisme et construction. Le financement par les partenaires privés avait quasiment disparu. Cette situation a perturbé la conception française de la répartition du financement entre la puissance publique et le secteur privé et c'est seulement à partir des années 1960 que l'État s'est progressivement désengagé et qu'il a fallu réinventer des modes de financement de l'aménagement par les bénéficiaires sous la forme des participations au coup par coup exigées lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Réalisées sans encadrement, ces participations présentaient l'inconvénient de laisser un pouvoir d'appréciation discrétionnaire à l'autorité qui définissait ces participations. Celles-ci évoluaient en fonction du marché local ou encore de la philosophie des élus sur la taxation des constructeurs. Cette taxation aléatoire du constructeur se réalisait au gré des conjonctures politiques et sociales. Des pratiques contestables qualifiées « d'urbanisme à l'escopette » ont ainsi contribué à donner une mauvaise image au système des participations financières.

En réaction, la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 pose le principe du financement par les bénéficiaires (aménageurs, constructeurs et utilisateurs) via l'impôt. Cette voie fiscale présente les avantages de l'égalité, de la transparence et du caractère démocratique. C'est ainsi que la taxe locale d'équipement (TLE) a été instituée comme mode privilégié de financement de l'aménagement par les constructeurs et les aménageurs privés.

Toutefois, face à l'insuffisance du financement par cette taxe, de nouveaux dispositifs sont vite réapparus comme les participations négociées de la ZAC (zone d'aménagement concertée), puis le PAE (programme d'aménagement d'ensemble) et enfin le PUP (projet urbain partenarial). Il en va de même des participations additionnelles à la taxe locale d'équipement qui reste perçue mais est complétée par d'autres participations comme la participation au raccordement à l'égout (PRE), la participation à la création d'aires de stationnement ou encore pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels. En parallèle de ces participations, des taxes d'urbanisme ont également été ajoutées comme la taxe sur les espaces naturels sensibles (ENS) pour financer la politique d'acquisition et de gestion de ces espaces au niveau du département. De même, la loi du 3 janvier 1977 a donné naissance à une nouvelle taxe départementale pour financer les CAUE (conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement). Le versement pour dépassement du plafond légal de densité est également venu s'ajouter à la taxe locale d'équipement. Même la Savoie a eu le droit à une taxe spéciale pour financer les jeux olympiques ; celle-ci est d'ailleurs restée en vigueur des années après l'événement. Cet inventaire montre donc la complexité de la fiscalité de l'urbanisme.

Théoriquement, le dispositif existant se compose de la taxe locale d'équipement avec une alternative (la ZAC, la PAE ou le PUP). Mais ce système a été « englué » par des participations et des taxes additionnelles rendant le paysage fiscal illisible.

Les quatre objectifs recherchés

Quatre facteurs sont à l'origine de la réforme entamée en 2008 : la simplification, la nécessité d'accompagner le Grenelle de l'environnement, la décentralisation de la taxe et la recherche d'une meilleure rentabilité. Tout d'abord, le gouvernement affichait une volonté de simplifier le champ de la fiscalité. Par ailleurs, la loi Grenelle II partait du principe que l'urbanisme devait favoriser une utilisation économe des sols. L'urbanisation en France consomme entre 70 000 et 100 000 hectares chaque année ce qui équivaut à un département tous les dix ans. Le principe de l'utilisation économe des sols implique un blocage ou un ralentissement de cette expansion. La loi du 12 juillet 2010 d'engagement national pour l'environnement affiche son ambition de lutter contre l'étalement urbain. La fiscalité peut être une incitation à utiliser plus rationnellement les sols aménagés ou prêts à accueillir une construction et, plus précisément, une incitation à densifier en dirigeant la demande de terrains à bâtir prioritairement vers les terrains déjà urbanisés (par exemple, la densification des abords de gares ferroviaires).

Comment la taxe peut-elle parvenir à cet objectif ? Comment inciter à construire dense alors que la maison individuelle située à proximité de la ville est un rêve ancré dans la mentalité des constructeurs ? Pour atteindre cet objectif, l'idée est de pénaliser ceux qui construisent sans utiliser toute la capacité de construction. Au départ, cette pénalité était intégrée à la taxe mais l'illisibilité du projet a conduit à la dissocier de la taxe d'aménagement et à en faire l'objet d'un versement pour sous-densité. Les périodes se suivent mais ne se ressemblent pas, on se souvient que la sur-densification était sanctionnée dans les années 70. Le souci de décentraliser la taxe a été le troisième objectif recherché, même s'il ne figurait pas dans la commande gouvernementale. Un des reproches faits par les élus locaux à la taxe de l'aménagement était son caractère aveugle puisqu'en réalité, elle ne tenait pas compte des besoins en équipements et son principal défaut est qu'elle n'est pas sectorisée. Le seul curseur variable est le taux, de 1 à 5 %. Or, les besoins en équipements sont différents suivants les quartiers. Cette impossibilité de sectoriser est remise en cause. Un des apports majeurs de la taxe d'aménagement est la décentralisation de la cartographie fiscale qui permet une fiscalité de l'urbanisme au sens strict du terme.

À terme, de nombreuses taxes et participations sont amenées à être supprimées, les collectivités ont manifesté leur souci de s'assurer de la rentabilité de la taxe et veulent avoir la certitude de retrouver un financement suffisant. Les services du Ministère ont donc réalisé des simulations en collaboration avec des communes. Bien que le gouvernement ait exclu l'augmentation des prélèvements obligatoires, cette augmentation pourrait intervenir en fonction de l'utilisation faite de la taxe par les collectivités. La nouvelle taxe d'aménagement est potentiellement plus rentable que les taxes supprimées. La question est de savoir si elle peut, à elle seule, remplacer toutes les taxes et participations financières. La réponse se trouvera dans son usage sur le terrain.

L'économie générale de la taxe d'aménagement

La simplification

L'objectif est la simplification avec le remplacement de la plupart des taxes d'urbanisme par une taxe unique : la taxe d'aménagement (TA). Toutefois, la taxe d'aménagement est composée de trois parts : communale, départementale et régionale (qui ne concerne que la région Île-de-France). Même si elle n'est pas absolue, la simplification est forte. Cette nouvelle taxe est régie par des dispositions communes quant à l'assiette unifiée ou la liquidation. Elle ne dépend plus du code général des impôts mais est régie par le code de l'urbanisme. La taxe d'aménagement ne s'appliquera pas aux ZAC. Celles-ci pourront conserver l'ancien système des participations négociées. De même, le périmètre faisant l'objet d'une convention de projet urbain partenarial (PUP) est dispensé de cette nouvelle taxe. À l'entrée en vigueur de la taxe d'aménagement, au 1^{er} mars 2012, la création de programmes d'aménagement d'ensemble nouveaux deviendra impossible. Seuls, ceux engagés se poursuivront. À échéance du 1^{er} mars 2015, les participations additionnelles seront supprimées. Seule exception, la participation pour équipements publics exceptionnels continuera de s'appliquer, c'est le cas, par exemple, de l'implantation d'un supermarché qui demande un lourd aménagement routier. La réforme va s'appliquer par étape. Lors de la période de transition, les participations additionnelles vont disparaître si les communes optent pour le taux majoré de taxe d'aménagement. Bien entendu, cette simplification n'est pas totale car deux taxes n'ont pas été supprimées : la redevance de bureaux en Île-de-France et la redevance de financement des fouilles archéologiques. Pour cette dernière, un projet de regroupement avec la taxe d'aménagement est à l'étude.

Le développement durable

Le principe est de densifier les secteurs qui peuvent l'être. Pour cela, à côté de la taxe d'aménagement, un versement facultatif est institué pour sous-densité. Ce versement ne peut d'ailleurs être instauré qu'en zone urbaine (U et AU). Il s'agit d'un outil d'accompagnement du PLU à la disposition des collectivités. Toutefois, elles doivent l'utiliser avec prudence car l'outil s'avère complexe. Cet impôt accompagne les projets d'aménagement en cours ou prévus à court terme. La première étape est de définir une zone puis d'y déterminer un seuil minimal de densité en fonction de la densité optimale. Ce seuil minimal est établi par le conseil municipal à la suite d'études poussées sur les potentialités foncières. Pour l'appliquer, il suffit de partir de la surface d'un terrain, puis de déduire les surfaces non constructibles du fait des servitudes et restrictions diverses et d'appliquer alors le seuil minimal de densité. Cette opération permet de calculer la surface minimum constructible.

Dans les faits, cette surface ne sera pas entièrement utilisée mais remplie d'une manière raisonnable. La surface raisonnablement constructible non utilisée sera taxée en fonction de la valeur du terrain. Il s'agit d'un système logique. En effet, c'est la collectivité qui estime s'il est nécessaire de densifier ou non. La surface construite qui ne correspond pas systématiquement à celle qui résulte de l'application du COS (coefficient d'occupation des sols), est taxée si le taux de construction est en-dessous du seuil minimum. Aussi, la construction d'un pavillon sera fortement taxée si elle se fait sur un terrain dont la localisation et la desserte justifiaient qu'il accueille un immeuble collectif.

Les objectifs de décentralisation et de rentabilité

Les communes ont le choix d'opter ou non pour la taxe d'aménagement. En revanche, sa mise en place s'accompagne d'une obligation de la maintenir pendant trois ans. Elles peuvent faire jouer un certain nombre d'options. Tout d'abord, si elles appartiennent à une intercommunalité, la taxe peut être mise en œuvre à cet échelon. En guise d'incitation, la délibération qui prévoit ce transfert à l'intercommunalité définit la part reversée aux communes en fonction de leurs besoins en équipements. En cas de partage des compétences, la répartition se fait de manière négociée. L'autre manifestation de la décentralisation est la possibilité de faire varier les taux par secteur. Cette définition d'une carte fiscale avec des montants de taxes différents en fonction des besoins publics peut s'appuyer sur les zones du PLU.

Les communes et les départements ont également une plus grande liberté pour faire jouer les exonérations ou abattements facultatifs qui permettent une personnalisation de la taxe. La liste des exonérations facultatives a d'ailleurs été élargie. Le taux de base reste de 1 à 5 % mais les communes qui estiment, dans certains secteurs d'aménagement, avoir de forts besoins en équipements publics peuvent augmenter la taxe jusqu'à 20 %. Donc, une taxe d'aménagement à 20 % équilibre largement la perte des anciennes taxes et participations. Les communes devront par des études fines faire le choix entre une taxe à 20 %, les équipements propres restant à la charge des constructeurs, et une convention de ZAC ou une convention de PUP.

Les perspectives d'avenir

Une réflexion est en cours au sein du Ministère sur les moyens de renforcer l'offre de terrains à bâtir. Cette réflexion n'a pas la même urgence selon la taille des agglomérations et des communes. La résolution de la crise du logement passe en effet par une libération du foncier. Le versement pour sous-densité rejoint cette idée.

Toutefois, il est nécessaire d'aller plus loin. Aussi, le Gouvernement a engagé une réflexion sur les moyens de relancer l'offre foncière. Tout d'abord, la première piste évoquée est de réformer l'imposition des plus-values immobilières. Le système fiscal actuel prévoit des abattements qui augmentent dans le temps pour les seuls terrains à bâtir. Or, l'objectif est, au contraire, de mettre ces terrains immédiatement sur le marché. L'idée est donc de supprimer ces abattements pour inciter les propriétaires à vendre immédiatement. Toutefois, dans le contexte de crise actuelle, le Parlement a fait marche arrière et la taxation des terrains à bâtir est passée à la trappe. La deuxième piste, recherchée sur le terrain de la fiscalité locale : le renforcement de la sur-taxation des terrains constructibles mais non bâtis au titre de la taxe foncière. Déjà existante, cette taxe pourrait être rendue obligatoire et plus incitative. Ces projets sont remis à une date ultérieure, probablement à fin 2012.

S'agissant enfin de la taxe d'aménagement les décrets sont actuellement au Conseil d'État et devraient paraître dans les prochains mois. Le Ministère prévoit des circulaires très précises sur l'application de cette réforme.

Débat avec la salle

Pascal Blai, responsable de l'urbanisme à la mairie de Sarzeau

Sur notre territoire, la PRE (participation pour raccordement à l'égout) est transférée au syndicat intercommunal qui dépasse l'intercommunalité. Avec l'arrivée de la taxe d'aménagement, que va devenir la PRE et comment le financement va-t-il être retrouvé ?

Yves Jégouzo

La participation pour raccordement à l'égout pourra être maintenue jusqu'en 2015. La disposition de l'article L 331-2 prévoit que la part communale ou intercommunale soit instituée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas à un syndicat intercommunal. Elle fonctionne uniquement pour les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) qui ont une compétence en matière de PLU. Les syndicats peuvent passer des conventions avec les communes ou les intercommunalités bénéficiaires. Si les organes intercommunaux n'ont pas l'entière compétence, le reversement aux communes adhérentes de tout ou une partie de la taxe peut être négocié. Le système est souple.

André Lafarie

Les possibilités de réversion à d'autres EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) n'ont pas été prévues. L'intention du législateur était sans doute de désinciter à reverser à ces syndicats spécialisés, le but étant d'avoir, à terme, une intercommunalité de plus en plus intégrée. Des réflexions sont cependant en cours pour tenir compte des difficultés causées par ce système.

Yves Jégouzo

La perception de la taxe reste à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale. Un produit financier peut être rétrocédé sans lien nécessaire avec la taxe. Celle-ci peut servir de paramètre pour évaluer les recettes. La taxe

d'aménagement est fortement décentralisée mais elle reste techniquement gérée par l'État au stade de la liquidation et du recouvrement. La taxe est perçue par l'État et est reversée aux collectivités locales. Le mécanisme fiscal n'est donc pas décentralisé au sens technique mais seulement dans sa maîtrise politique.

Bruno Magnier, DGS de la mairie de Seyssins

La PRE présentait l'avantage de ne pas être fléchée sur des investissements directement liés à des opérations. Faut-il craindre une augmentation des coûts d'assainissement avec le passage à la taxe d'aménagement ? Comment s'effectuera le transfert des PAE vers la taxe d'aménagement ?

Yves Jégouzo

Théoriquement, il n'existe pas de transfert de l'un vers l'autre. Jusqu'au 1^{er} mars, la création du PAE est possible et suivra l'échéancier prévu. À compter du 1^{er} mars, la création de nouveaux PAE sera impossible. La jurisprudence actuelle sur les PAE continuera de s'appliquer aux PAE en cours jusqu'à leur achèvement. Il sera toujours possible, par ailleurs, de passer par une convention de PUP complémentaire. De plus, la convention de PUP offre plus de possibilités en permettant le préfinancement des équipements publics, ce que ne permet pas le PAE.

Roseline Poupel, chef du service urbanisme à la communauté de communes du pays de Santon

Il est stipulé que seul le coût des équipements publics nécessaires aux futurs habitants peut être mis à la charge des constructeurs. L'instauration d'une taxe d'aménagement supérieure à 5 % dans un secteur doit-elle être nécessairement accompagnée d'un projet pour calculer le coût de ces équipements ?

Yves Jégouzo

L'article L 331-15 prévoit l'augmentation du taux de la part communale ou intercommunale. Elle peut aller jusqu'à 20 % dans certains secteurs. Elle est prévue par une délibération motivée si la réalisation de travaux substantiels de voirie et de réseaux ou la création d'équipements publics généraux sont nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs. La demande devra être motivée sur la présence d'un programme d'équipements publics exceptionnels. Les constructeurs ou les futurs utilisateurs du quartier ne pourront pas être taxés abusivement. Seul le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions pourra être mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs. La jurisprudence Communauté urbaine de Brest continue de s'appliquer. La limite est la justification des besoins particuliers du secteur. Seule la fraction qui correspond aux besoins nouveaux pourra être mise à la charge de l'opération.

Roseline Poupel

Que se passe-t-il si le promoteur n'a pas pris le soin d'évaluer la tâche de la commune lors de la présentation de son avant-projet et que les services d'urbanisme n'ont pas eu le temps de délibérer avant le dépôt officiel du projet ?

André Lafarie

Cela pose la question plus générale de l'évaluation des équipements. Ce problème se retrouve sur la taxe d'aménagement à taux classique comme sur les taux majorés. Les collectivités vont être confrontées à des difficultés d'évaluation prospective (notamment en matière d'extension de réseaux électriques qui repose classiquement sur la connaissance des demandes de raccordements).

Yves Jégouzo

Si un promoteur réalise une grosse opération, le PLU doit définir les orientations. Ces orientations de programmation interviennent pour verrouiller le secteur. Au moment de la présentation du projet par l'aménageur, le taux de taxe sera à déterminer.

Cette taxe d'aménagement est un outil du PLU. Dans l'annexe du PLU, les secteurs de densification devront être spécifiés.

Olivier Schoentjes, directeur de l'aménagement opérationnel à Rennes Métropole

Les élus locaux veillent à ne pas enchérir le coût de production du logement pour l'utilisateur final. La tendance est à la recherche d'un calage des taux afin de définir un produit équivalent à celui perçu par les communes ou l'intercommunalité jusqu'à présent. Or, le dispositif est beaucoup plus productif que la taxe actuelle du fait de la nouvelle surface fiscale qui intègre les surfaces de stationnement souterrain. La tentation des élus est de réduire les taux par rapport à ceux qu'ils pratiquaient auparavant pour garantir aux professionnels de la construction des prélèvements homogènes à ceux d'aujourd'hui. Or, l'échéance de 2015 laisse un laps de temps très court pour imaginer une évolution à la hausse du taux.

Les élus vont être tentés d'opter, dès aujourd'hui, pour un maintien des prélèvements afin de baisser les taux. Si le résultat n'est pas concluant, le taux sera fortement augmenté d'ici deux ans. Une piste serait d'anticiper sur l'abandon des participations, sans attendre 2015, pour éviter de placer les exécutifs locaux dans une mauvaise posture à une période où la pression sur les coûts de construction est très importante.

Yves Jégouzo

L'accroissement du rendement de la taxe d'aménagement est lié à ce que la loi élargit la liste des bases d'imposition comme, par exemple, les aires de stationnement. Ceci ne pèsera pas directement sur le taux applicable au constructeur mais résultera de l'élargissement de la base d'imposition. Un travail de simulation très poussé est à faire pour définir, à l'avance, les recettes de la taxe d'aménagement. Sur un secteur qui accueille un programme immobilier important, un travail de chiffrage en amont est à réaliser en comparant le produit de la taxe d'aménagement à 18 ou 19 % au regard des anciennes taxes avec les participations. Selon les secteurs, il sera intéressant

ou non de passer tout de suite à la taxe d'aménagement à plus de 5 %, les participations disparaissant.

Thierry Boutoute, DGA finances et gestion de Nantes Métropole

Cette intervention est surprenante. Sur le territoire de la métropole nantaise, la taxe locale d'équipement correspond à une recette de 7,5 millions d'euros hors ZAC, c'est-à-dire moins de 1 % des recettes de fonctionnement de Nantes Métropole. La taxe locale d'équipement a été maintenue, par dérogation, sur la ZAC de l'île de Nantes. Elle produit 18 euros par m² de SHON. Si ce coût de l'aménagement était répercuté sur les constructeurs, cela donnerait 117 euros par m². Cela revient à faire du dumping foncier. La taxe locale d'équipement ou la taxe d'aménagement ne pèsent pas de façon massive sur la charge foncière. Donc la tentation de réduire la taxe d'aménagement au motif que cela pourrait peser sur le coût de revient des logements est surprenante.

Yves Jégouzo

Les aménagements doivent être financés soit par l'opération ou soit par le contribuable communal. Le choix est politique.

Josette Gomilla, DGS de la mairie de Linnas dans l'Essonne

Le coût de l'aménagement doit être financé par ceux qui en sont la cause. Jusqu'à présent, certaines participations étaient imputées directement aux constructeurs comme par exemple la PNRS (plan pour non réali-

sation de stationnement). Celle-ci va être supprimée et pèsera sur toutes les constructions y compris celles qui sont en mesure de faire leur stationnement. C'était une compensation qui permettait d'obtenir un permis même lorsque les stationnements étaient techniquement irréalisables. La solution sera peut-être de changer le PLU pour ne plus imposer de stationnement. Toutefois, cette suppression crée une distorsion importante entre les constructeurs. Le problème se pose également avec la participation pour voirie et réseau, car jusqu'à maintenant, dans les secteurs d'habitat peu dense, si une opération importante venait se greffer nécessitant un renforcement du réseau électrique, l'opération se voyait imputée d'une forte participation au surcoût de ce réseau électrique. Désormais, la taxe d'aménagement sera augmentée et pèsera sur tous.

Yves Jégouzo

À l'usage, les problèmes apparaîtront. La taxe d'aménagement possède des potentialités nouvelles de personnalisation. Des exonérations et des abattements peuvent intervenir avec une liste plus large qu'auparavant. La taxe d'aménagement est également modulable par secteur. Auparavant, la taxe avait un taux fixe qui pénalisait ceux qui étaient dotés d'équipements par rapport à ceux qui n'en avaient pas. Pour que le dispositif fonctionne, il est nécessaire de faire la géographie fiscale avec des taux variables selon les secteurs. Si les secteurs ont des besoins lourds en équipements une taxe à 20 % peut être appliquée.

DOCUMENT 3

Extraits du Code de l'urbanisme (Partie législative- Livre III : Aménagement foncier)

- Titre I : Opérations d'aménagement
- CHAPITRE I : Zones d'aménagement concerté

Article L311-4

- Modifié par LOI n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 28 (V)
- Modifié par LOI n°2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 28 (V)

Il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone.

Lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur.

Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération.

Lorsqu'une construction est éditée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, une convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le constructeur précise les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone. La convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir.

NOTA:

Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 art. 28 III H : Ces dispositions sont applicables aux demandes d'autorisations et aux déclarations préalables déposées à compter du 1er mars 2012, y compris aux modifications ultérieures au 1er mars 2012 relatives à une demande ou déclaration préalable déposée avant cette date.

- Titre III : Dispositions financières
- Chapitre II : Participation des constructeurs et des lotisseurs
- Section II : Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol.

Article L332-6

- Modifié par LOI n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 28 (V)
- Modifié par LOI n°2010-1658 du 29 décembre 2010 - art. 28 (V)

Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes :

1° Le versement de la taxe d'aménagement prévue par l'article L. 331-1 ou de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de

la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 ou dans les périmètres fixés par les conventions visées à l'article L. 332-11-3 ;

2° Le versement des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L. 332-6-1. Toutefois ces contributions telles qu'elles sont définies aux 2° et 3° dudit article ne peuvent porter sur les équipements publics donnant lieu à la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 précitée ou dans les périmètres fixés par les conventions visées à l'article L. 332-11-3 ;

3° La réalisation des équipements propres mentionné à l'article L. 332-15 ;

4° Le versement pour sous-densité prévu aux articles L. 331-36 et L. 331-38 ;

5° Le versement de la redevance d'archéologie préventive prévue aux articles L. 524-2 à L. 524-13 du code du patrimoine.

NOTA:

Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 art. 28 III H : Ces dispositions sont applicables aux demandes d'autorisations et aux déclarations préalables déposées à compter du 1er mars 2012, y compris aux modifications ultérieures au 1er mars 2012 relatives à une demande ou déclaration préalable déposée avant cette date.

- Titre III : Dispositions financières
- Chapitre II : Participation des constructeurs et des lotisseurs
- Section II : Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol.

Article L332-7

- Modifié par Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 - art. 23 JORF 19 juillet 1985 en vigueur le 1er juillet 1986

L'illégalité des prescriptions exigeant des taxes ou des contributions aux dépenses d'équipements publics est sans effet sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire.

Lorsque l'une de ces prescriptions est annulée pour illégalité, l'autorité qui a délivré l'autorisation prend, compte tenu de la décision juridictionnelle devenue définitive, un nouvel arrêté portant la prescription d'une taxe ou d'une contribution aux dépenses d'équipements publics.

- Titre III : Dispositions financières
- Chapitre II : Participation des constructeurs et des lotisseurs
- Section III : Equipements propres dont la réalisation peut être exigée des bénéficiaires d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol.

Article L332-15

- Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 117

L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement

des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés.

Les obligations imposées par l'alinéa ci-dessus s'étendent au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et notamment aux opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes.

Toutefois, en ce qui concerne le réseau électrique, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition est redevable de la part de la contribution prévue au troisième alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 (1) relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, correspondant au branchement et à la fraction de l'extension du réseau située sur le terrain d'assiette de l'opération, au sens de cette même loi et des textes pris pour son application.

L'autorisation peut également, avec l'accord du demandeur et dans les conditions définies par l'autorité organisatrice du service public de l'eau ou de l'électricité, prévoir un raccordement aux réseaux d'eau ou d'électricité empruntant, en tout ou partie, des voies ou emprises publiques, sous réserve que ce raccordement n'excède pas cent mètres et que les réseaux correspondants, dimensionnés pour correspondre exclusivement aux besoins du projet, ne soient pas destinés à desservir d'autres constructions existantes ou futures.

En cas de classement ultérieur dans la voirie et les réseaux publics, les travaux exigés au titre des équipements propres n'ouvrant pas droit à l'action en répétition prévue à l'article L. 332-30.

L'autorité qui approuve le plan de remembrement peut imposer les mêmes obligations aux associations foncières urbaines de remembrement autorisées ou constituées d'office.

- Titre III : Dispositions financières
- Chapitre II : Participation des constructeurs et des lotisseurs
- Section V : Dispositions diverses.

Article L332-30

- Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 117

Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées.

Les acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet des actes mentionnés à l'article L. 332-28 ou situés dans une zone d'aménagement concerté ou dans une zone couverte par une convention de projet urbain partenarial peuvent également exercer l'action en répétition prévue à l'alinéa précédent. Pour ces personnes, l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter de l'inscription sur le registre prévu à l'article L. 332-29 attestant que le dernier versement a été opéré ou la prestation obtenue.

Les sommes à rembourser au titre des deux alinéas précédents portent intérêt au taux légal majoré de cinq points.

Taxe d'aménagement... un pas de plus vers l'urbanisme de projet, Syndicat
Métropole Savoie, Fiche N°5, Octobre 2011

TAXE D'AMÉNAGEMENT... UN PAS DE PLUS VERS L'URBANISME DE PROJET

EN QUELQUES MOTS

La TAXE D'AMÉNAGEMENT (TA) constitue avec le Versement pour Sous Densité (VSD), les deux nouveaux dispositifs imaginés par la réforme de la fiscalité de l'aménagement, adoptée dans le cadre de la loi n°2010-1658 de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010. Cette réforme est présentée comme une simplification du régime des taxes et des participations d'urbanisme, la Taxe d'Aménagement devant, à elle seule, remplacer à terme 10 outils de financement (TLE, PAE, PVR, PNRAS, PRE...).

Contrairement à la TLE (Taxe Locale d'Équipement) qui prévoyait un taux plafonné à 5% et uniforme sur l'ensemble du territoire communal, la Taxe d'Aménagement permet aux élus de moduler le taux entre 1 et 20% par sous secteur de la commune. De 1% à 5%, le système reste proche de celui de la TLE. De 5% à 20%, une justification doit être apportée. Il s'agira de démontrer que 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. La TA peut être, dans ce cas, assimilée à un outil de participation au financement de l'urbanisme.

Cette taxe entraîne une évolution des liens financiers entre communes et EPCI. Ainsi, dans le cas de la TA, la disparition de la PRE (Participation pour Raccordement à l'Egoût), programmée en 2015, pose un double problème. Les EPCI compétents en assainissement vont perdre des capacités d'investissement si la commune ne reverse pas en 2015 l'équivalent de la PRE actuelle. Les communes qui considéreraient la TA comme une capacité d'augmenter leurs recettes en 2012 risquent d'avoir une perte fiscale en 2015 en cas de reversement à l'EPCI. Ce constat amènera nécessairement, dans les années à venir, un débat sur le financement de l'urbanisme et notamment de savoir si l'effort financier du développement se reporte sur les nouveaux habitants (participations) ou ceux déjà installés (facturation des services et notamment de l'eau). Il confirme également la volonté nationale de renforcer la "culture" et les pratiques d'un urbanisme de projet, rendant peu à peu nécessaire la prise en compte très en amont de la dimension financière des coûts de l'urbanisation.

LA "TA", DEUX OUTILS EN UN :
malgré son appellation unique de "taxe" d'aménagement, ce nouvel outil est composé de deux leviers :
> une TAXE de 1 à 5%, avec des recettes non affectées ;
> une PARTICIPATION de 5 à 20%, avec des recettes dédiées, dont la mise en oeuvre doit être justifiée par la réalisation d'équipements publics sur des secteurs d'urbanisation. Une nouvelle surface fiscale est également créée (Cf. page 2)

L'ECHO AU SCOT

OU COMMENT PERMETTRE AUX COMMUNES D'ANTICIPER LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

Depuis 2005, dans le cadre de ses missions, Métropole Savoie a accompagné les communes sur plus de 50 études d'urbanisme pré-opérationnel. Parallèlement aux objectifs de qualité urbaine, sociale et environnementale, ces approches ont anticipé la dimension financière des projets avec la réalisation d'un pré-bilan d'opération. Celui-ci a pour objectif d'éclairer la collectivité sur le coût des équipements publics des futurs secteurs de projet, la charge foncière supportable et les procédures d'aménagement les plus adaptées à la mise en oeuvre de l'opération.

La Taxe d'Aménagement vient renforcer l'importance de la prise en compte en amont de cette lisibilité financière. En cela, cette réforme de la fiscalité d'aménagement est à rapprocher des nouvelles dispositions d'urbanisme de la loi Grenelle II, qui rendent désormais obligatoire pour les zones AU indicées des PLU, l'élaboration d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) qui lui confère une dimension Programmatique (article L123.1.4 du Code de l'Urbanisme). Le rapport à l'urbanisme change et les secteurs de projet, en premier lieu les pôles préférentiels inscrits au SCOT, devront immanquablement faire l'objet d'une approche de type pré-opérationnel, intégrant la question du mode de financement. Le PLU sera là pour pressentir (zone AU stricte) ou intégrer ces éléments de projet (zone AU indicée avec OAP).

Au final, il conviendra de choisir le mode de participation le plus adéquat, dans les dispositifs maintenus : procédure de ZAC, Projet Urbain Partenarial (Cf fiche outil n°02) ou application à taux différencié de la Taxe d'Aménagement (taux de 5 à 20%).

CHRONOLOGIE : VERS UNE TAXE "UNIQUE" D'AMENAGEMENT

TAXES ET PARTICIPATIONS POUVANT ÊTRE EXIGÉES DU CONSTRUCTEUR

Jusqu'au
1er mars 2012

- la TLE ou la participation ZAC ou PAE ou PUP
- la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS)
- la Taxe pour le financement des Conseils d'Architecture, de l'Urbanisme et de l'Environnement (TDCAUE)
- la Taxe ou Participation pour Raccordement à l'Egout
- la Participation pour Non Réalisation d'Aire de Stationnement (PNRAS)
- la Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels
- la Participation pour Voirie et Réseaux (PVR)
- la Redevance d'Archéologie Préventive
- la Taxe spéciale d'équipement prévue pour le département de la Savoie

Du 1er mars
2012
au 1er janvier
2015

- la Taxe d'aménagement (TA) ou la participation ZAC ou PAE (si le PAE a été adopté avant le 01/03/2012 et n'est pas encore clos) ou PUP
- la Participation pour Raccordement à l'Egout
- la Participation pour Non Réalisation d'Aire de Stationnement
- la Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels
- la Participation pour Voirie et Réseaux
- la Redevance d'Archéologie Préventive
- le Versement pour Sous-Densité

> La part départementale de la TA remplace la TDENS et la TCAUE
> la part communale de la TA, remplace la TLE

Et aussi, création d'une nouvelle surface fiscale, qui remplace la SHON : la SURFACE DE CONSTRUCTION (SC) = à la somme des surfaces closes et couvertes, dont la hauteur de plafond est > à 1,80m, calculée à partir du nu intérieur des façades, déductions faites des vides et trémies. Le rapport est estimé comme suit : $1\text{m}^2 \text{ SHON } +/- = 1,2\text{m}^2 \text{ SC}$

A compter
du 1er janvier
2015 (ou dès
le 1er mars 2012
si les communes
ou EPCI
ont institué
une TA majorée
de 5 à 20%)

- la Taxe d'aménagement ou la participation ZAC ou PAE (si le PAE a été adopté avant le 1er/03/2012 et n'est pas encore clos) ou PUP
- la Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels
- la Redevance d'Archéologie Préventive
- Le Versement pour Sous-Densité

> la part communale de la TA remplace la PRE, la PNRAS, la PVR

"CHECK LIST" DES DÉLIBÉRATIONS POSSIBLES (hors instauration) :

- liste des exonérations facultatives,
- secteurs d'application (reportés sur un document graphique annexé au PLU),
- valeur(s) du ou des taux communaux : de 1 à 5%,
- si taux supérieur à 5% (maxi 20%) : motivations.

Valables 3 ans, taux et exonérations modifiables chaque année par délibération.

A adopter avant le 30/11 de chaque année pour entrer en vigueur le 01/01 (attention, première délibération au 30/11/2011 pour une entrée en vigueur en mars 2012)

A transmettre à la DDT avant le 1er jour du 2^e mois qui suit la date de l'adoption.

A taux équivalents TLE/TA, les simulations tendent à montrer que :

recettes TA ≥ recettes TLE

mais, attention, la Taxe d'Aménagement ne va pas seulement remplacer la TLE. A compter de 2015, elle devra aussi notamment intégrer la PRE qui en fonction des collectivités, contribue pour une part non négligeable à financer le réseau d'assainissement.

Valeur du taux en l'absence de délibération au 30/11 :

- si commune en POS ou PLU = 1% uniforme
- si commune en RNU ou carte communale = 0%

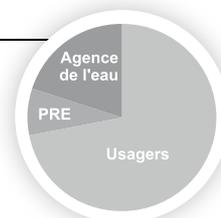
EN PRATIQUE OU CE QUE DOIVENT CONNAITRE LES ÉLUS POUR FIXER LE TAUX DE LA PART COMMUNALE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

ZOOM 1 | Cas de la PRE : quel fonctionnement pour conserver une marge de manoeuvre à compter de 2015 ? Projections théoriques basées sur des contextes vérifiés sur le territoire de Métropole Savoie

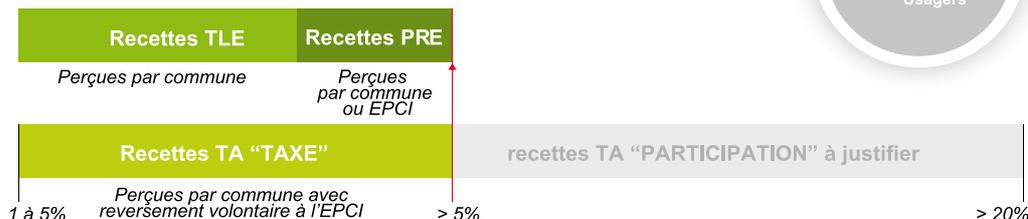
EXEMPLE 1 : anticiper la TA comme outil de financement des projets futurs

CONTEXTE ACTUEL : - peu de recettes PRE,
- urbanisation à proximité du réseau,
- et/ou compétence assainissement communale

Composition du budget assainissement



PROJECTION 2015 :

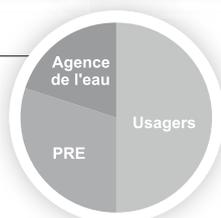


- > les capacités de financement restent globalement équivalentes ;
- > les conditions de reversement à l'EPCI compétent en matière d'assainissement sont à définir dans ce cadre ;
- > l'enjeu de financement est sur les secteurs de projet plus excentrés, qui justifieront une TA > à 5% au regard des investissements nécessaires.

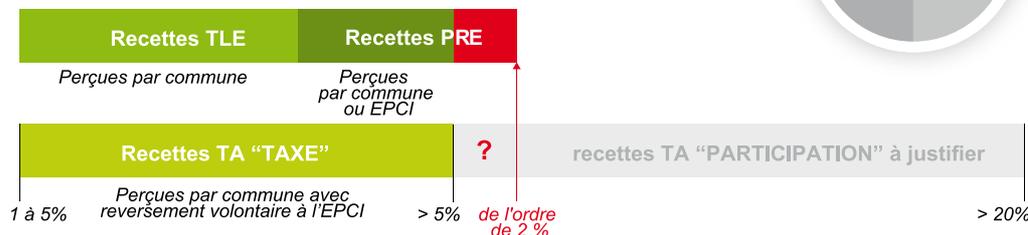
EXEMPLE 2 : ménager des marges de manoeuvre financières pour 2015

CONTEXTE ACTUEL : - recettes PRE importantes,
- compétence assainissement intercommunale
- urbanisation plus diffuse

Composition du budget assainissement



PROJECTION 2015 :



- > les conditions de reversement pour l'assainissement doivent être définies ;
- > sinon risque d'augmentation du prix de l'eau et/ou de réduction des investissements sur le réseau d'assainissement.

Si le taux de la TA est fixé à 5% dès 2012, la collectivité aura peu de marges de manoeuvre, au regard du droit actuel, pour compenser la disparition de la PRE. En effet, une taxe supérieure à 5% sur l'ensemble de la commune sera difficilement justifiable.

ZOOM 2 | Cas des stationnements : inciter son intégration dans le bâti

Jusqu'en 2015 :

- la PNRAS est perçue et engage la collectivité à réaliser des places ;
- les places de stationnement réalisées par l'opérateur ne sont pas taxées.

A partir de 2015 :

- les places de stationnement comprises dans le volume bâti sont taxées au même titre que les logements ;
- les places de stationnement hors volume bâti sont taxées de manière forfaitaire : Nombre de places de stationnement hors surface de construction x taux x 2 000 € (pouvant être porté à 5 000 € sur délibération).

LE CAS DES ZAC, LOTISSEMENTS ET PUP :

La règle de non cumul des taxes est maintenue avec la TA puisqu'en ZAC, ou dans les périmètres de PUP, la part communale de la TA n'est pas due, dès lors que le coût des équipements publics a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs. La part départementale reste due.

Dans les lotissements en lots libres, le lotisseur n'est pas redevable de la TA qui reste due par les constructeurs lors des dépôts de permis de construire.

DOCUMENT 5

Les raccordements aux réseaux électriques et la taxe d'aménagement, Association des Maires de France, FNCCR et ERDF, Novembre 2011



Les raccordements aux réseaux électriques et la taxe d'aménagement

L'AMF, la FNCCR et ERDF ont souhaité préciser, dans un document commun, les points principaux à l'attention des collectivités compétentes en matière d'urbanisme relatifs à la mise en place de la taxe d'aménagement et des raccordements électriques.

La fiscalité de l'urbanisme met à disposition de toutes les communes, ainsi que des EPCI compétents en matière de plan local d'urbanisme (PLU), un nouvel outil appelé « taxe d'aménagement », destiné en particulier au financement des équipements publics. Cette taxe entre en application à compter du 1^{er} mars 2012. Dès cette date, elle se substitue à la taxe locale d'équipement (TLE) et aux autres participations, dont la participation pour voirie et réseaux (PVR), si le taux de la taxe est supérieur à 5%. A partir du 1^{er} janvier 2015, les participations sont définitivement supprimées.

A ce titre, les réseaux publics de distribution d'électricité sont directement concernés.

En effet, la mise en cohérence des lois Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et Urbanisme et Habitat (UH) avec les dispositions des articles 4 et 18 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et les textes d'application de 2007 et 2008, a eu pour effet, à compter du 1^{er} janvier 2009, de mettre à la charge des collectivités compétentes en matière d'urbanisme une contribution correspondant à une partie des coûts des travaux de raccordement au réseau électrique rendus nécessaires par la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Cette contribution est versée au maître d'ouvrage des travaux à réaliser sur les réseaux électriques, c'est-à-dire, dans la pratique, le concessionnaire ERDF ou l'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité (AODE) selon la répartition de la maîtrise d'ouvrage opérée par le contrat de concession en vigueur sur le territoire de la collectivité.

La taxe d'aménagement permet de financer cette contribution.

Le Président de la FNCCR

Xavier PINTAT

Le Président de l'AMF

Jacques PÉLISSARD

Le Président du Directoire d'ERDF

Michèle BELLON

Novembre 2011

A retenir

Ce qui ne change pas :

- ↳ Le coût des extensions de réseaux publics de distribution d'électricité demeure en partie pris en charge par le tarif d'acheminement, la part non couverte par ce tarif donne lieu à une contribution.
- ↳ La collectivité compétente en matière d'urbanisme est débitrice de cette contribution à l'égard du maître d'ouvrage des travaux sur le réseau d'électricité (ERDF ou AODE), sauf dérogations prévues par le Code de l'énergie et celui de l'urbanisme.

Ce qui change :

- ↳ La collectivité compétente en matière d'urbanisme peut prévoir d'affecter au financement de cette contribution une partie des ressources que lui apportera la taxe d'aménagement à partir de 2012 (en complément ou substitution d'autres possibilités de financement).
- ↳ Le besoin de financement des contributions est un élément à prendre en compte par la collectivité pour la détermination du taux de la taxe d'aménagement qui peut être modulé par secteur au sein du territoire communal ou intercommunal.

Le financement des raccordements au réseau public de distribution d'électricité

- En complément d'un branchement, une extension des réseaux publics de distribution d'électricité peut être nécessaire pour assurer le raccordement d'un utilisateur (particulier, entreprise, collectivité ...).
- Une partie des coûts de l'extension est financée par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (payé par tous les usagers du service public de la distribution d'électricité).
NB : par exception, les producteurs prennent en charge l'intégralité des coûts d'extension et de branchement nécessaires au raccordement de leur installation.
- La part non couverte par le tarif fait l'objet d'une contribution dont les débiteurs sont désignés par le Code de l'énergie (cf. L.342-6 à 342-12 du Code de l'énergie) - voir encadré page 4.
- Lorsque l'extension est rendue nécessaire par une opération ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme, la contribution relative à l'extension située en dehors du terrain d'assiette de l'opération à raccorder est due par la collectivité qui a délivré l'autorisation d'urbanisme. Toutefois, l'article L.342-11 du Code de l'énergie fixe les cas où cette contribution n'est pas due par cette collectivité.

- La contribution est versée au maître d'ouvrage des travaux de l'extension du réseau, c'est-à-dire ERDF ou l'AODE, en fonction de la répartition de la maîtrise d'ouvrage opérée par le cahier des charges de concession applicable sur le territoire de la collectivité.

NB : seules l'AODE et ERDF peuvent réaliser des travaux sur les réseaux publics de distribution (y compris pour le réseau d'aménage et la desserte intérieure d'une zone d'aménagement, d'un lotissement - ou pour l'enfouissement des réseaux électriques motivé par des considérations environnementales).

- Le montant de la contribution, déterminé par le maître d'ouvrage compétent, est fonction de son barème de facturation. Lorsqu'ERDF est maître d'ouvrage, la facture est établie sur la base d'un barème national approuvé par la Commission de régulation de l'énergie et publié sur le site internet d'ERDF. Lorsque l'AODE est maître d'ouvrage, la facture est établie en fonction de son barème dont les méthodes de calcul sont notifiées à la Commission de régulation de l'énergie.

Taxe d'aménagement et réseaux électriques : quelques points de repère

- La taxe d'aménagement¹ est instituée de plein droit au profit des communes disposant d'un document d'urbanisme et des communautés urbaines. Elle doit être instituée par délibération au profit des communes dotées d'une carte communale ou sans document d'urbanisme et des autres EPCI s'ils sont compétents en matière de PLU ; elle vient en substitution de plusieurs taxes et participations d'urbanisme, dont la taxe locale d'équipement (TLE) et, progressivement, la participation pour voirie et réseaux (PVR). Aucun nouveau PAE ne pourra, par ailleurs, être institué à compter du 1er mars 2012.
- Une délibération doit intervenir avant le 30 novembre de l'année afin de fixer le taux de taxe d'aménagement applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante. Le taux peut être fixé de 1% à 20% ; au-delà de 5%, la taxe d'aménagement se substitue à la PVR. Jusqu'à 5%, les deux régimes (TA/PVR) sont appelés à coexister jusqu'au 31 décembre 2014. Le taux, sectorisé le cas échéant, est révisable chaque année.
- Son taux conditionne le rendement de la taxe. Il peut être modulé par secteur géographique en fonction des besoins d'équipements publics et, en particulier, des réseaux électriques. Il est donc recommandé d'engager un dialogue en amont entre la Collectivité et le ou les maîtres d'ouvrage des réseaux électriques concernés avant de fixer le ou les taux. Ce dialogue est particulièrement utile pour motiver par délibération un taux de taxe d'aménagement supérieur à 5% (cf. L.331-15 du Code de l'urbanisme).

NB : Pour la première année de mise en œuvre du dispositif, la délibération doit intervenir avant le 30 novembre 2011 afin de fixer le taux de taxe d'aménagement applicable au 1^{er} mars 2012. En l'absence de délibération avant le 30 novembre 2011, la taxe est instaurée de plein droit sur le territoire des communes, dotées d'un PLU ou d'un POS, et des communautés urbaines, à un taux de 1%. Pour les autres communes et EPCI compétents en matière de PLU, la taxe d'aménagement n'est pas instituée en l'absence de délibération.

¹ La taxe d'aménagement désigne dans ce document sa part communale ou intercommunale. Une part départementale est instituée par ailleurs au profit des départements, ainsi qu'une part régionale pour la seule région Ile-de-France.

L'instauration de la taxe d'aménagement ne change en rien les modalités de calcul de la contribution due au titre des extensions du réseau électrique et la liste des débiteurs de cette contribution (cf. encadré ci-dessous)

- Il est dans l'intérêt de la collectivité en charge de l'urbanisme d'obtenir, préalablement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, le chiffrage de l'éventuelle contribution qui sera due par la collectivité.
NB : pour une réponse pertinente du maître d'ouvrage, il est important que soit communiquée à ce dernier une indication sur la puissance de raccordement nécessaire au projet, dans la mesure où elle constitue un paramètre essentiel au dimensionnement des réseaux (Les imprimés CERFA relatifs aux demandes d'autorisation d'urbanisme devraient être modifiés prochainement par un texte réglementaire pour prévoir la communication de la puissance par le pétitionnaire).
- L'acceptation du devis par la collectivité en charge de l'urbanisme est nécessaire au maître d'ouvrage pour pouvoir engager les travaux de raccordement.

Qui est débiteur de la contribution pour l'extension des réseaux située en dehors du terrain d'assiette de l'opération à raccorder ?

- ↳ **La collectivité compétente en matière d'urbanisme** lorsque l'extension des réseaux est nécessaire pour le raccordement d'une opération faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme, ou l'AODE lorsque le conseil municipal est convenu avec celle-ci de la mise en œuvre de l'intermédiation financière définie aux articles L.342-11 du Code de l'énergie et L.332-11-1 du Code de l'urbanisme (art. 71 IV et VI de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).
- ↳ **Le demandeur de raccordement** dans les cas suivants :
 - * L'extension des réseaux est destinée à un raccordement en dehors d'une opération de construction ou d'aménagement soumise à autorisation d'urbanisme.
 - * La collectivité compétente en matière d'urbanisme demande au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme la prise en charge de la contribution en tant que participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (cf. L.342-11-2° du Code de l'énergie et L.332-8 du Code de l'urbanisme).
 - * Le recours au 4^{ème} alinéa de l'article L. 332-15 du Code de l'urbanisme, applicable aux opérations de raccordements de moins de 100 mètres.
NB : en pareil cas, le réseau électrique construit ne doit pas être destiné à desservir d'autres constructions existantes ou futures
 - * Le raccordement d'une installation de production d'électricité (avec ou sans autorisation d'urbanisme).
- ↳ **L'aménageur** d'une zone d'aménagement concerté lorsque l'extension est rendue nécessaire par l'aménagement de la ZAC, ou le(s) propriétaire(s) foncier(s), le(s) aménageur(s), le(s) constructeur(s) dans le cadre d'une convention de financement d'un projet urbain partenarial (PUP).

NB : dans tous les cas, le demandeur du raccordement est débiteur de la contribution pour la fraction de l'extension des réseaux située sur le terrain d'assiette de l'opération à raccorder, et de la contribution correspondant aux ouvrages de branchement.

JURIDIQUE_ANALYSE

FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

Le projet urbain partenarial (PUP)

L'ESSENTIEL

■ Des outils inadaptés

Le cadre défini par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) ou une zone d'aménagement concerté (ZAC) permet la prise en charge, par les constructeurs, de tout ou partie du coût lié à la réalisation d'équipements publics. Toutefois, en pratique, ces mécanismes se sont révélés inadaptés à certaines opérations.

■ Un mécanisme contractuel de préfinancement opérationnel

La loi du 25 mars 2009 «de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion» a introduit le PUP, mécanisme contractuel de préfinancement des équipements publics par les constructeurs ou les aménageurs, nécessaires aux futurs usagers. Complété par un décret du 22 mars 2010, cet outil est désormais opérationnel.

UNE ANALYSE DE
Sybille du FAU de LAMOTHE et Didier SEBAN,
avocats à la cour, SCP Seban et associés

Le manque de souplesse du programme d'aménagement d'ensemble (PAE), qui nécessite un préfinancement des équipements publics par la collectivité, l'inadaptation de la procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC) aux opérations purement privées et la rigidité du régime des contributions d'urbanisme ont conduit le gouvernement à créer un nouvel outil financier pour «permettre le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée». Si le législateur a finalement maintenu la possibilité du PAE, le PUP propose une alternative plus souple que les participations existantes et permet à la commune ou l'EPCI compétent de s'engager conventionnellement à réaliser les équipements publics dont le constructeur a besoin pour conduire son opération d'aménagement. Le constructeur prenant en charge le coût des équipements nécessaires à son projet. L'objectif affiché de la réforme est de favoriser, grâce à ce dispositif contractuel, «le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée, permettant de renforcer les interventions publiques d'aménagement» (1).

I. Régime juridique

Le régime juridique du PUP a été inscrit aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du Code de l'urbanisme. L'article L. 332-11-3 définit quels peuvent être les partenaires à une convention de PUP (voir A), ainsi que son champ d'application (voir B) et son contenu (voir C).

A - Partenaires à la convention

L'initiative du PUP appartient en principe au propriétaire foncier, constructeur ou à l'aménageur, public ou privé, ce qui constitue une différence essentielle avec le PAE qui est d'initiative publique. Cependant, les communes ou les établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat peuvent également être à l'initiative de cette convention.

D'une part, les personnes privées susceptibles d'être parties à une convention de PUP sont «le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs, le ou les constructeurs». Si cette définition est assez large, cela sup-

À NOTER

L'objectif du PUP est de favoriser le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée, permettant de renforcer les interventions publiques d'aménagement.

pose toutefois que les constructeurs et aménageurs disposent de la maîtrise foncière des terrains concernés. D'autre part, les collectivités publiques compétentes pour

conclure un PUP sont les autorités chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme, à savoir les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En pratique, il s'agit du maire ou du président de l'établissement concerné sur habilitation de leur organe délibérant.

Les dispositions de l'article L. 332-11-3 permettent ainsi la conclusion d'un PUP entre

RÉFÉRENCES

■ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion, art. 43, JO du 27 mars 2009.

■ Décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, JO du 24 mars 2010.

la collectivité ou un établissement public compétent et plusieurs personnes privées: aménageurs, propriétaires ou constructeurs. Lorsque l'opération d'aménagement s'inscrit dans le cadre d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L. 121-2, c'est le représentant de l'Etat qui est compétent pour signer la convention. En revanche, dès lors que la réalisation d'un équipement public, nécessaire aux besoins de l'opération de construction ou d'aménagement envisagée, relève de la maîtrise d'ouvrage d'une autre collectivité publique, la convention de PUP ne peut être conclue qu'après que le maître d'ouvrage des équipements, dont la convention tend à assurer le financement, ait formellement donné son accord à la signature de la convention. Cet accord peut être formalisé par l'adoption d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité concernée.

B - Champ d'application

Les textes ont précisément défini tant le champ d'application territorial que le champ d'application matériel du PUP.

1) Champ d'application territorial

L'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme subordonne sa conclusion à deux conditions cumulatives. D'une part, le terrain d'assiette de l'opération d'aménagement doit être obligatoirement situé dans une commune dotée d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu (plan d'occupation des sols ou plan de sauvegarde et de mise en valeur d'un secteur sauvegardé). D'autre part, les terrains d'assiette des futurs aménagements doivent être situés dans les zones urbaines ou à urbaniser de la commune, délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu. Il s'agit des zones U et AU des plans locaux d'urbanisme et U et NA des plans d'occupation des sols. Ces exigences excluent le recours au PUP en zone agricole ou en zone naturelle et forestière ou dans les communes couvertes par une carte communale.

2) Champ d'application matériel

Le recours au PUP implique tout d'abord la présence d'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction dans un périmètre délimité. Cette condition induit une certaine ampleur de l'opération envisa-

Article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme

« Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'Etat, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements. Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci. La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis ».

gée. Ensuite, l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme vise la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15 du même code. Le PUP ne permet donc qu'une contractualisation du financement des équipements publics à l'exclusion des équipements propres, lesquels ne sont réalisés que dans l'intérêt exclusif d'une opération d'aménagement ou de construction.

Les équipements publics peuvent être définis comme étant des équipements qui, par leur dimension et conception, excèdent les besoins d'un seul propriétaire (2). Ainsi, le contrat de projet urbain partenarial exclut les travaux « nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés » (C. urb., art. L. 332-15).

Les textes n'opérant pas de distinction entre les équipements publics d'infrastructure ou de superstructure, il en résulte qu'un PUP pourra porter, par exemple, aussi bien sur des travaux de voirie tels que la réalisation de carrefours ou de ronds points, ou encore de travaux concernant l'extension de réseaux d'assainissement, d'eau ou d'électricité dont

la longueur excède 100 mètres (3), et qui répondent ainsi à la définition d'équipements publics ou bien encore sur la construction d'équipements scolaires ou sportifs rendus nécessaires pour les besoins de l'opération de construction. Cette convention

À NOTER

Les équipements publics peuvent être définis comme étant des équipements qui, par leur dimension et conception, excèdent les besoins d'un seul propriétaire.

ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre

aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci (C. urb. art. L. 332-11-3).

Il s'agit des principes de « lien direct » et de proportionnalité, déjà applicables en matière de PAE et de participation en ZAC, qui imposent que les équipements publics soient ren-

(1) Dossier de présentation du projet de loi n° 497 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion déposé le 23 juillet 2008 au Sénat et Circulaire du 28 mai 2009 relative à la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(2) Définition donnée par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 22 mars 1999 « Cne Roisey » (req. n° 15418).

(3) Rép. min. Ecologie, énergie, développement durable et mer, JO Sénat 4 févr. 2010. En outre, il résulte de l'alinéa 3 de l'article L. 332-15 qu'au-delà de 100 mètres, l'extension des réseaux ne constitue plus des équipements propres.

indispensables par l'opération envisagée et que chaque constructeur, aménageur ou propriétaire concerné participe à hauteur de la proportion correspondant aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à réaliser. Cela constitue les principales limites à la liberté contractuelle des partenaires à la convention.

C - Contenu et modalités de conclusion de la convention

1) Contenu minimal à respecter

Une grande liberté contractuelle prévaut s'agissant du contenu de la convention de PUP. Celle-ci a pour objet de prévoir la prise en charge financière de tout ou partie des équipements nécessaires à une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction négociée entre les partenaires. Ainsi, la collectivité doit indiquer la liste des équipements publics qu'elle s'engage à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions projetées.

Les propriétaires, constructeurs ou aménageurs quant à eux doivent préciser l'opération d'aménagement ou de construction qu'ils souhaitent entreprendre.

De plus, le contrat de PUP doit fixer un périmètre qui correspond aux terrains d'assiette des futurs aménagements et constructions. Il doit être joint en annexe à la convention pour déterminer le périmètre d'exonération de la taxe locale d'équipement.

Le contrat détermine le montant des participations à payer par les personnes privées et celui qui restera à la charge de l'administration. La loi ne définit pas le mode de calcul mais précise que le coût des équipements publics à réaliser doit répondre aux besoins de futurs habitants ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction proportionnelle à ceux-ci. Par ailleurs, la convention doit prévoir les délais de paiement que doivent respecter les constructeurs ou les aménageurs, ce qui laisse une grande liberté et une marge de négociation aux contractants. La participation peut, notamment, être versée avant l'engagement des travaux ou échelonnée en fonction de l'état d'avancement de leur réalisation.

En outre, le contrat doit mentionner les modalités de paiement retenues. Ce paiement peut s'effectuer soit sous forme d'une contri-

bution financière, soit par des apports de terrains bâtis ou non bâtis. Il convient de souligner que la participation des constructeurs ne peut pas se faire sous forme de travaux réalisés pour le compte de la commune car, dans ce cas, une procédure de mise en concurrence s'impose.

Enfin, dans les communes où la taxe locale d'équipement (TLE) a été instituée, la convention doit prévoir pour quelle durée, qui ne peut excéder dix ans, les constructions qui seront dans le périmètre délimité par la convention seront exclues du champ d'application de la TLE (C. urb., art. L. 332-11-4). En dehors de ce contenu minimal, les parties au contrat peuvent prévoir d'autres clauses comme par exemple les conséquences du retard ou de l'inexécution des équipements publics financés par le projet urbain partenarial.

2) Des modalités de signature et de publicité encadrées

Si le décret du 22 mars 2010 est venu préciser les modalités de signature et de publicité à mettre en œuvre, on peut cependant constater qu'il existe une incertitude quant au moment de la conclusion de la convention de PUP. En effet, l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme est inséré dans la section II du Code consacrée « aux participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol ». On pourrait en déduire que la conclusion d'un PUP n'est possible que dans le cadre d'une procédure de délivrance d'autorisation d'urbanisme. La conclusion de la convention de PUP devrait alors intervenir avant que la décision

À NOTER

Le contrat détermine le montant des participations à payer par les personnes privées et celui qui restera à la charge de l'administration.

d'autorisation d'urbanisme ne soit délivrée (4). Cependant, il est également concevable, en l'absence de précision dans l'article précité du Code, que la convention PUP soit conclue indépendamment de toute autorisation d'urbanisme puisque les autorisations d'urbanisme délivrées ne constituent pas le fait générateur de la participation (5). Cette dernière interprétation mérite d'être privilégiée car les propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs peuvent être parties à un PUP

alors même qu'ils n'ont pas encore sollicité d'autorisation d'urbanisme.

Les modalités de signature et de publicité de la convention ont été prévues par le décret du 22 mars 2010. Ainsi, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale com-

À NOTER

La participation prévue par un PUP doit être proportionnée à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants.

petent doit autoriser le maire ou le

président de l'établissement public à signer la convention. Une fois signée, la convention accompagnée du document graphique faisant apparaître le ou les périmètres concernés, est tenue à la disposition du public en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées.

Un affichage portant mention de la signature de la convention ainsi que du lieu où le document peut être consulté doit être réalisé pendant un mois en mairie ou au siège de l'établissement public compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées. En outre, la mention de la signature de la convention doit être publiée (C. urb., R. 332-25-1 à R. 332-25-3):

- « a) Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du Code général des collectivités territoriales, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus;
- b) Au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41 du Code général des collectivités territoriales, s'il existe, lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus;
- c) Au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département, lorsqu'il s'agit d'une convention signée par le représentant de l'Etat ».

Il résulte ainsi de l'analyse du régime juridique du PUP que cet outil permet effectivement aux communes d'organiser plus >

(4) Lire l'article de O. Chambord, La semaine juridique, Lexisnexis, n°40-41, 28 septembre 2009.
(5) Lire l'article de J.-P. Strebler, B.J.D.U., 3/2009, p.180.

librement le financement par des personnes privées de tout ou partie des équipements publics rendus nécessaires par des opérations d'aménagement ou de construction. Cependant, la participation prévue par un PUP nécessite, tout comme cela est prévu pour les PAE, les conventions de participation des constructeurs en ZAC et les participations à la réalisation d'équipements publics exceptionnels, un lien direct entre la réalisation de ces équipements et l'opération d'aménagement ou de construction envisagée.

Son montant doit être également proportionné à l'usage qui en sera retiré par les usagers et futurs habitants. Le PUP permet donc de négocier contractuellement ce montant dans cette limite. Ainsi, la mise en œuvre d'un PUP nécessite que les communes prennent certaines précautions avant sa conclusion.

II. Précautions à prendre avant de conclure un PUP

Si le PUP présente une souplesse évidente quant à ses modalités de passation, et un intérêt certain, lié à la possibilité de préfinancer la totalité ou une partie d'un équipement public par les constructeurs et aménageurs, les communes ou établissements publics devront utiliser cet outil en prenant certaines précautions.

A - Définir les équipements et leur nécessité

Les collectivités devront tout d'abord veiller à ce que les équipements que le PUP aura pour objet de faire financer, en totalité ou en partie, par un aménageur ou un constructeur, soient bien des équipements publics rendus nécessaires pour les besoins des opérations menées par ces derniers.

Ainsi, les équipements publics généraux de la commune, tels que les marchés ou les salles des fêtes, ne pourront pas être financés, même en partie, par un PUP. En revanche, pourront faire l'objet d'un PUP les équipements publics tels que les travaux de voirie (carrefours ou ronds points par exemple), ou bien encore les équipements scolaires ou sportifs rendus nécessaires pour les besoins de l'opération de construction.

Cette exigence de nécessité est assez délicate à apprécier en pratique car il faut pouvoir évaluer le caractère utile ou pas de l'équipement

public par rapport aux besoins des futurs habitants ou usagers et ainsi répartir le coût de l'équipement public en fonction de l'importance de la construction à réaliser.

Afin d'éviter cet écueil, les communes pourront se référer aux jurisprudences rendues par les juridictions administratives en matière de PAE et de participations en ZAC (6) qui exigeaient déjà qu'un lien direct existe entre l'équipement public et les besoins de l'opération. Il est donc important de respecter cette condition car le défaut de nécessité de l'équipement public aux besoins des futurs usagers ou habitants pourra entraîner la remise en cause de la validité de la convention.

B - Recenser les constructeurs, aménageurs ou propriétaires

Le PUP, comme tout contrat, est soumis à l'acceptation des partenaires, et si certains propriétaires, aménageurs ou constructeurs acceptent de participer au financement d'équipements publics qui répondent également aux besoins d'autres constructions, il peut être difficile pour les communes de contraindre les autres propriétaires, constructeurs ou aménageur à participer alors que les équipements publics auront déjà été réalisés.

Pour cela, il est nécessaire que les communes réalisent un travail de recensement de toutes les personnes privées qui pourraient être intéressées par la conclusion du PUP. D'autant plus que l'efficacité d'un PUP est conditionnée par le fait qu'il ne saurait être conclu individuellement pour chaque petite opération isolée mais plutôt à l'échelle globale d'un secteur dans lequel plusieurs opérations d'aménagement ou de construction sont envisagées, ce qui peut poser des difficultés de recensement des aménageurs, constructeurs ou propriétaires concernés par la réalisation des équipements publics.

On retrouve en fait l'une des critiques formulée à l'encontre du PAE selon laquelle, il n'est pas tâche aisée pour les communes de déterminer de manière précise les coûts des équipements publics et leur répartition entre les constructeurs.

C - Respecter une répartition du coût des équipements à financer

Afin de répartir le coût du financement des équipements publics entre chaque aména-

teur ou constructeur, lorsque la capacité des équipements programmés excède les besoins des futurs habitants ou usagers, déterminer la fraction du coût proportionnel à chacun peut paraître assez complexe en pratique lorsque l'état d'avancement des opérations n'est pas le même.

Cela implique également que chaque partenaire privé puisse déterminer les besoins engendrés par leurs futures constructions. C'est la raison pour laquelle, tant que les projets de constructions ne sont pas définitifs, il paraît opportun de prévoir, dans la convention, les conditions de l'évolution du montant de cette participation en cas de modification du projet.

Par ailleurs, un risque existe que les communes conditionnent l'obtention d'un permis de construire à la conclusion d'un PUP et qu'une fois le permis obtenu, l'aménageur ou le constructeur engage une action en répétition de l'indu (7) si la réalisation des équipements publics ne s'avérait pas nécessaire ou leur financement disproportionné par rapport aux besoins de l'opération d'aménagement ou de construction concernée.

À NOTER

Les équipements publics généraux de la commune, tels que les marchés ou les salles des fêtes, ne pourront pas être financés, même en partie, par un PUP.

En effet, la répétition de l'indu, lorsqu'elle est justifiée, permettra aux signataires du PUP d'obtenir le remboursement de la

totalité ou d'une partie des sommes versées avec intérêt au taux légal majoré de cinq points, alors que la commune aura déjà pu réaliser les équipements publics. D'où la nécessité pour les communes de bien s'assurer avant de conclure un PUP que toutes les conditions de validité posées par la loi, ci-dessus rappelées, et notamment quant au montant des participations prévues contractuellement, sont remplies.

Enfin, il conviendra de prévoir et de négocier des clauses dans la convention en cas d'abandon du projet par l'aménageur, le constructeur ou le propriétaire (8) pour tenir compte notamment des dépenses qui auraient déjà pu être engagées par la collectivité au titre des équipements publics rendus nécessaires par le projet. Cependant, en cas de réalisation complète des équipements aucune restitution ne peut être demandée.

En revanche, la non-réalisation des équipements publics par la commune rend la convention de PUP sans cause et les participations versées pourront faire l'objet d'une action en répétition. Pour limiter ce risque, la rédaction de la convention devra faire apparaître clairement les modalités de fixation de la participation.

D - S'interroger sur la possibilité de cumul avec les autres participations d'urbanisme

Sur le plan fiscal, la conclusion d'un PUP exclut expressément les constructions du champ d'application de la taxe locale d'équipement (TLE), lorsqu'elle est prévue sur le territoire de la commune, pendant une durée prévue conventionnellement, ne pouvant excéder dix ans.

Le choix du PUP écarte également l'adoption d'un PAE ainsi que la participation contractuelle en ZAC. La question se pose alors de la possibilité du cumul avec les parti-

cipations additionnelles prévues par l'article L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme notam-

À NOTER

L'efficacité d'un PUP est conditionnée par le fait qu'il sera conclu à l'échelle globale d'un secteur dans lequel plusieurs opérations d'aménagement ou de construction sont envisagées.

ment la participation pour raccordement à l'égout, la participation pour voirie et réseaux, la participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels, la participation à la réalisation de parcs publics de stationnement et les cessions gratuites de terrain.

Le principe de non cumul des taxes et participations résultant de l'article précité, laisse à penser qu'un équipement public financé par le biais d'un PUP ne pourra pas faire l'objet d'une autre participation spécifique. Mais une incertitude demeure, résultant du silence de la loi sur ce point, puisque l'application de la TLE permet dans certains cas de cumuler ces participations.

Dès lors, il paraît possible d'envisager un tel cumul lorsque ces participations ne correspondent pas au financement d'équipements publics qui sont déjà prévues par le PUP.

Le plus simple pour la commune sera de calculer le montant que la TLE lui permettrait d'obtenir. Elle ne choisira de signer un PUP que si celui-ci lui permet de financer plus vite ou mieux les équipements publics nécessaires.

Ainsi, conscient de la complexité du régime des participations d'urbanisme, un projet de réforme de l'ensemble de la fiscalité d'urbanisme est actuellement en cours d'élaboration par le gouvernement(9).■

(6) CE 28 juill. 1989, req. n°73779, communauté urbaine de Brest - CAA Versailles 22 déc. 2005, req. n° 04VE02989, SCl du square de la Libération.

(7) Art. L. 332-30 du Code de l'urbanisme: l'action se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées.

(8) Sénat, séance du 20 oct. 2008.

(9) Rép. min. Ecologie, énergie, développement durable et mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat. JO Sénat du 4 février 2010, p.250.

Suppression de la participation pour raccordement à l'égout

13^{ème} législature

Question écrite n° 21422 de M. Marc Daunis (Alpes-Maritimes - SOC)

publiée dans le JO Sénat du 15/12/2011 - page 3193

M. Marc Daunis attire l'attention de Mme la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement sur l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 qui prévoit la suppression de la participation pour raccordement à l'égout (PRE) à compter du 1er janvier 2015. Cette participation alimente aujourd'hui le budget annexe des communes relatif à l'assainissement et contribue au financement des travaux d'investissement en matière d'assainissement. À compter de cette date, les communes ne disposeront donc plus de cette recette du budget annexe de l'assainissement, ce qui risque d'impacter le financement des travaux d'assainissement. Afin de compenser cette perte de recettes, les associations d'élus - Association des maires de France (AMF), Assemblée des communautés de France (AdCF), Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) - ont proposé au comité de suivi de la réforme de la fiscalité de l'aménagement une modification des dispositions de l'actuel article L. 1331-7 du code de la santé publique (fondement légal de la PRE) en maintenant une participation financière des propriétaires fonciers ("la participation pour le financement de l'assainissement collectif") mais en supprimant le lien qui existe entre la participation et les autorisations d'urbanisme. Cette solution aurait le mérite de maintenir la capacité financière des communes et intercommunalités en matière d'assainissement et de leur permettre de mieux répondre aux objectifs environnementaux fixés dans le cadre national (Grenelle de l'environnement) ou européen (protection des milieux aquatiques). Il la remercie de bien vouloir lui faire connaître les suites que le Gouvernement entend donner à cette proposition.

Réponse du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

publiée dans le JO Sénat du 16/02/2012 - page 422

Concernant la suppression progressive de la « participation pour raccordement à l'égout » (PRE) qui résulte de la réforme de la fiscalité de l'aménagement adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2010 (article 28), une période transitoire est prévue à partir du 1er mars 2012. Celle-ci doit permettre à chaque collectivité de mettre en place, à son rythme, le nouveau dispositif. Ainsi, la PRE et les autres participations d'urbanisme ne disparaîtront qu'au 1er janvier 2015. En effet, pendant cette période de trois ans, les collectivités pourront utiliser soit la taxe d'aménagement (TA) au taux majoré pouvant aller jusqu'à 20 %, soit la taxe d'aménagement limitée à 5 % et le régime des participations. Le

choix n'est pas obligatoirement effectué sur tout le territoire de la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), mais secteur par secteur : une commune peut donc voter la TA au taux majoré sur un secteur et conserver sur un autre secteur la TA limitée à 5 % à laquelle pourra s'ajouter la PRE et les autres participations. Parallèlement, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a mis en place un comité de suivi de la réforme de la fiscalité de l'aménagement, réunissant les associations représentant les élus, les professionnels et notamment la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Ce comité a pour but, au cours de la période transitoire, de vérifier la bonne mise en œuvre de la réforme, d'examiner les difficultés qui se présentent et de proposer des améliorations si elles s'avéraient nécessaires. La PRE sera l'un des sujets examinés.

DOCUMENT 8

La réforme de la fiscalité de l'aménagement - Quoi de neuf, acteurs ? (extrait), Revue d'actualité du Réseau des acteurs de l'habitat, Février 2011

B. La réforme de la fiscalité de l'aménagement

Nicolas PORTIER, Délégué Général, Assemblée des Communautés de France ³

La réforme de la fiscalité de l'aménagement était un des objectifs du Grenelle de l'environnement : moderniser et remettre en cohérence la fiscalité avec la nécessité de densifier, d'optimiser l'utilisation de l'espace et de lutter contre l'étalement urbain. La réforme de la fiscalité vise donc à simplifier la situation existante, unifier les régimes fiscaux mais également moderniser la conception même des taxes en leur permettant de mieux accompagner les stratégies locales. Tout cela doit être conduit en garantissant le rendement de l'impôt et de la participation. La réforme se traduit par la création de la taxe d'aménagement

³ La présentation de Nicolas PORTIER est disponible sur le site du réseau des acteurs de l'habitat : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article357>

(qui modernise l'assiette de la taxe locale d'équipement et qui va permettre d'en faire un usage plus stratégique en lien avec le plan local d'urbanisme) et le versement pour sous-densité (pour permettre la taxation de la sous-utilisation de l'espace).

1. La taxe d'aménagement

La nouvelle taxe d'aménagement se substitue principalement à la taxe locale d'équipement (TLE), mais aussi à d'autres taxes complémentaires départementales et à la participation pour aménagement d'ensemble (PAE). La taxe d'aménagement a vocation à financer les mêmes actions que les taxes qu'elle remplace, c'est-à-dire des actions contribuant à l'utilisation économe des espaces, la gestion des espaces naturels, la diversité des fonctions urbaines, les besoins en équipements publics, etc...

La nouvelle taxe d'aménagement est composée de trois parts : une part destinée aux communes et aux communautés, une part destinée aux départements et une part spécifique pour la région Île-de-France. L'assiette de la taxe est toujours assise sur la surface construite, multipliée par une valeur forfaitaire au mètre carré. La vraie nouveauté réside dans la possibilité de modulation du taux entre 1 % et 5 %, les collectivités pouvant même porter ce taux jusqu'à 20 %. Si la collectivité fait le choix d'aller au-delà des 5 %, la nouvelle taxe d'aménagement se substituera à tous les autres régimes de participation qui ne sont pas fusionnés de plein droit dans cette taxe nouvelle sans attendre le 31 décembre 2014, date à laquelle la fusion sera effective. L'instauration de la taxe d'aménagement est de plein droit pour les communautés urbaines et les communes dotées d'un PLU ou d'un POS. Pour les autres communes et EPCI, l'instauration est soumise à la délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent. Si la taxe reste communale, quand la communauté se substitue pour la perception de la taxe à la commune, il peut y avoir des reversements à la commune en fonction de la charge des équipements publics relevant de sa compétence.

Le taux d'imposition pour les départements peut aller jusqu'à 2,5 %. La délibération du conseil général peut fixer les taux de répartition entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les CAUE. Quant à la part spécifique pour la région Île-de-France, le taux d'imposition montera jusqu'à 1 % et pourra être différent selon le département.

2. Le versement pour sous-densité

Le versement pour sous-densité constitue l'innovation majeure de la réforme de la fiscalité de l'aménagement. Il ne faut pas en attendre un rendement supplémentaire, mais le voir comme une incitation fiscale pour optimiser l'utilisation de l'espace et des terrains stratégiques. Le versement pour sous-densité est facultatif. Le produit est affecté aux travaux d'investissement. Mais l'idée est de permettre dans le document d'urbanisme, de fixer un seuil minimum de densité qui, s'il n'est pas respecté, donnera lieu à des pénalités ou taxations fondées sur la valeur du terrain et l'écart de densité avec le seuil minimum. Le seuil minimum de densité est encadré à la fois par un plancher et un plafond : il ne peut être inférieur à la moitié, ni supérieur aux trois-quarts de la densité maximale autorisée sur le secteur concerné. Il s'agit donc d'arriver à outiller les collectivités pour inciter à une occupation optimale de l'espace. Nous sommes en effet dans une double logique qui consiste à la fois à limiter les consommations foncières et à agir pour la libération de terrains stratégiques.

3. La suite des travaux autour de la réforme de la fiscalité de l'aménagement

La réforme de la fiscalité de l'aménagement a été adoptée à la quasi-unanimité de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Elle a conduit à une volonté d'aller plus loin, en associant un groupe de partenaires le plus large possible, et de poursuivre les travaux de réflexion dans la perspective des futures lois de finances sur d'autres dispositifs fiscaux. Actuellement, le groupe de travail s'attache plus particulièrement à observer la fiscalité foncière, autour de trois chantiers :

- Les taxes sur les plus-values de cession qui sont nombreuses (depuis la taxe forfaitaire sur les terrains constructibles de la loi ENL jusqu'à la taxe de la loi de modernisation agricole pour financer l'installation des jeunes agriculteurs, ou encore la possibilité pour les collectivités organisatrices des transports urbains d'instituer une taxe sur la valorisation immobilière des terrains liés à un projet d'infrastructures hors Île-de-France) et pour lesquelles il faut étudier leur efficacité sur la stratégie foncière, mais surtout leur capacité à libérer du terrain plutôt que d'inciter à une forme de rétention foncière ;
- La fiscalité nationale sur la valorisation du patrimoine ;
- Les possibilités de majoration de TFPNB créées par la loi ENL pour encourager la remise sur le marché de ces terrains et d'aller plus loin en taxant au niveau du foncier bâti pour pénaliser les propriétaires dormants ou des stratégies de rétention foncière à caractère spéculatif.

Alain DOUDIES

Madame Berty, est-ce que les réformes acquises peuvent donner davantage de souplesse aux collectivités dans la conduite de leur politique de l'habitat ?

Anne BERTY

En préambule, il faut souligner combien tout ce qui vient de nous être présenté laisse penser qu'il faut renforcer nos coopérations entre l'urbanisme et l'habitat. Par ailleurs, la principale interrogation que nous nous posons est de savoir comment les dispositifs peuvent renforcer la mise en oeuvre des politiques de l'habitat. Je prendrai comme exemple la taxe sur les logements vacants qui a un effet réel sur la remise en location des biens, mais dont le produit ne dépasse pas 250 000 € alors que nous l'avons instauré sur la moitié des communes de l'agglomération. Cette taxe a par contre un effet positif puisqu'elle permet à la collectivité de demander aux services fiscaux de livrer leurs fichiers sur la vacance, ce qui permet de localiser les poches éventuelles de vacance.

Il est aussi intéressant de voir en quoi les mesures à caractère fiscal peuvent renforcer les effets pervers d'autres dispositions en matière d'urbanisme. Je prendrai pour exemple les servitudes de mixité sociale et les secteurs de mixité sociale mis en place par la loi ENL que nous avons introduits dans les PLU au niveau de la ville de Nantes et des communes les plus urbanisées. Nous avons tout de même constaté qu'il y avait des disparités très fortes sur la façon d'assurer ces obligations de construction de logement social. Certains promoteurs faisaient en sorte de se situer légèrement en dessous du seuil de déclenchement de l'obligation, quitte à avoir une sous-densité.

Enfin, je souhaite souligner quelques lacunes que les réformes successives en matière d'urbanisme n'ont pas su combler. Aujourd'hui, alors que la faculté est introduite de pouvoir avoir du logement locatif social au travers des règles de mixité, ainsi que des logements d'accession sociale ou abordable, il faut constater la carence au niveau du fondement juridique de cette notion d'accession abordable qui permette de fonder une obligation dans les secteurs de mixité sociale.

Sylvie RUIN, Directrice du Logement, Communauté Urbaine d'Arras

Ce qui vient d'être présenté renforce l'idée que les coopérations au sein des intercommunalités doivent se renforcer, d'une part entre l'habitat et l'urbanisme, mais aussi avec les services financiers, avec la politique des transports, dans le cadre des PLU intercommunaux. D'autre part, la réforme de l'ANAH vient bousculer nos approches communautaires en matière d'intervention sur le parc privé, en mettant en première ligne les propriétaires occupants, la précarité énergétique. Enfin, on peut regretter que nous n'ayons pas réussi à mettre en place une bonne articulation entre le PTZ Plus qui vise à favoriser l'accession à la propriété et les subventions ANAH pour faire en sorte de mobiliser des propriétaires modestes en leur donnant tous les outils financiers pour acquérir dans l'ancien et se consacrer à la rénovation thermique de leur logement.

Anne BERTY

Il y a enfin une question que nous nous posons : comment produire du logement à coût maîtrisé alors que nous voyons une inflation des coûts de construction qui sont répercutés sur les prix de vente et qui empêche de toucher les clientèles modestes et moyennes ? Y a-t-il une véritable neutralité du système introduit par la nouvelle taxe d'aménagement sur les coûts induits et donc sur les reventes effectuées dans les opérations d'aménagement ?

Nicolas PORTIER

Il faut faire attention a contrario aux « désincitations » fiscales pour les collectivités d'accueil et être attentifs à mettre en place des systèmes communautaires de compensation pour les collectivités qui acceptent des PLAI.

Réforme du financement des extensions et renforcements des réseaux publics de distribution d'électricité

13^{ème} législature

Question écrite n° 09821 de M. Philippe Leroy (Moselle - UMP)

publiée dans le JO Sénat du 30/07/2009 - page 1872

M. Philippe Leroy appelle l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat sur l'inquiétude des petites communes face à la réforme du financement des extensions et renforcements des réseaux publics de distribution d'électricité. L'application concomitante des lois "solidarité et renouvellement urbain (SRU)" et "urbanisme et habitat (UH)" à l'origine de la participation pour voirie et réseaux (PVR), et des dispositions des articles 4 et 18 de la loi «électricité» du 10 février 2000, a conduit à la mise en œuvre, du fait de mesures réglementaires parues par la suite (décret et arrêté du 28 août 2007, arrêté du 17 juillet 2008), d'un nouveau dispositif de financement des extensions et des renforcements des réseaux électriques, applicable depuis le 1er janvier 2009. Avant la réforme, tout demandeur d'un permis de construire qui souhaitait un nouveau raccordement au réseau public d'électricité s'adressait au concessionnaire (EDF ou autre fournisseur d'électricité éventuellement). Les raccordements étaient facturés directement au pétitionnaire (les simples branchements comme les extensions et/ou les renforcements du réseau en amont) selon des principes de tarification en fonction de la puissance à desservir ou au coût réel suivant des prix fixés nationalement. Or, selon le nouveau dispositif, les communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme auront désormais à leur charge la part de l'extension et de renforcement des réseaux non couverte par le tarif d'utilisation du réseau de distribution publique d'électricité (taux de réfaction fixé par l'arrêté du 17 juillet 2008), soit 60 % des coûts d'extension des réseaux, à charge pour eux de récupérer éventuellement le besoin de financement nécessaire à la dépense au travers des taxes et participations d'urbanisme qu'ils auront instituées (PVR, TLE, ...). De nombreuses petites communes, qui n'ont pas instauré de taxe ou participation, notamment parce qu'elles n'ont pas les ressources administratives pour le faire, s'inquiètent de la charge financière supplémentaire qu'elles auront à supporter. Le décret du 28 août 2007 précisant la consistance des ouvrages de branchement et d'extension ayant, par ailleurs, inclus les renforcements de réseaux dans la définition de l'extension, aggrave encore le risque de surcoût pour les budgets communaux. Il le remercie de prendre en compte ces inquiétudes et de lui faire connaître les solutions qui pourraient y être apportées.

Transmise au Ministère chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique

Réponse du Ministère chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique

publiée dans le JO Sénat du 24/02/2011 - page 478

Les modalités de financement du raccordement des consommateurs aux réseaux électriques ont été mises en conformité avec le code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue des lois « solidarité et renouvellement urbains » et « urbanisme et habitat ». Conformément au code précité, les travaux d'extension des réseaux électriques doivent être pris en charge par la collectivité qui délivre l'autorisation d'urbanisme, pour les autorisations délivrées à compter du 1er janvier 2009. Toutefois, en matière de réseaux électriques, il convient de noter que la situation pour l'électricité est plus favorable, au regard du droit commun, pour les collectivités en charge de l'urbanisme, puisque ces dernières n'acquittent qu'une partie (60 %) des coûts d'extension des réseaux électriques, le solde (40 %) étant mutualisé entre tous les consommateurs via les tarifs d'utilisation des réseaux. À la suite de l'adoption de ces dispositions, il est apparu une divergence d'appréciation quant à la qualification, par décret, de certains travaux d'extension, considérés par les collectivités comme des travaux de renforcement des réseaux, habituellement pris en charge par le distributeur. Cette question est, par nature, très technique et, à la demande du ministre d'État, M. Jean-Claude Lenoir, député de l'Orne et président du Conseil supérieur de l'énergie, a constitué un groupe de travail, réunissant toutes les parties intéressées, afin de dégager une solution consensuelle quant à la délimitation de l'extension et du renforcement et à l'affectation des charges pour les deux types d'opérations. Le groupe de travail a proposé la mise en oeuvre d'un barème simplifié, qui était à même de régler, dans le sens souhaité par les collectivités en charge de l'urbanisme, la majorité des cas de raccordement des consommateurs en basse tension. Depuis lors, le II de l'article 71 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a étendu à tous les raccordements des consommateurs en basse tension, les préconisations du groupe de travail. Le nouveau dispositif exclut du financement dû par les collectivités, le remplacement ou l'adaptation d'ouvrages existants ainsi que la création de canalisations électriques en parallèle de canalisations existantes. Ne restent ainsi à la charge des collectivités, pour les raccordements liés à une opération d'urbanisme, que l'extension proprement dite des réseaux électriques, c'est-à-dire la création de nouvelles lignes électriques, à l'exclusion donc du renforcement d'une ligne existante mais aussi de la construction d'une ligne en parallèle lorsque la ligne existante n'a pas la capacité requise pour desservir le nouveau consommateur ainsi que, le cas échéant, la création de nouveaux postes de transformation. Les coûts des opérations de renforcement et de création de lignes électriques en parallèle de lignes existantes et, plus généralement, les coûts des opérations d'adaptation d'ouvrages existants, y compris donc des postes de transformation, sont pris en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux et mutualisés entre tous les consommateurs. Pour les raccordements en moyenne tension (HTA), qui concernent des installations nécessitant une puissance électrique importante (250 kilovolts-ampères et plus), le code de l'urbanisme prévoit des instruments permettant aux collectivités de mettre à la charge des demandeurs les coûts de réalisation des équipements publics suscités par leurs projets de construction.