



QUI FINANCE L'AMÉNAGEMENT URBAIN, LE CONTRIBUABLE OU LE BÉNÉFICIAIRE ?

THIERRY VILMIN *

Depuis l'origine, les villes se sont créées et agrandies selon deux modalités distinctes : organique ou planifiée. Le développement organique est spontané. Les constructions se succèdent le long des voies d'accès préexistantes, sans plan établi. Au contraire, le développement planifié est pensé à l'avance et agencé de manière volontaire par l'homme selon un plan.

L'ÉQUIPEMENT PUBLIC EN PRÉALABLE OU EN RATTRAPAGE ?

L'aménagement urbain est à la fois la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme et la réalisation des équipements nécessaires au fonctionnement de la ville. Équipements qui doivent en principe être préalables à l'arrivée des nouveaux habitants. Alors qu'avec le développement organique (ou spontané), les équipements sont réalisés après l'arrivée des habitants, en *rattrapage*.

Notons que l'aménagement urbain s'applique souvent à des quartiers qui ont déjà fait l'objet d'un développement spontané et qu'il faut restructurer. On parle alors de réaménagement ou de restructuration urbaine. C'est ce qu'opéra le baron Haussmann à grande échelle pour Paris.

* Logiville.



Que l'on soit dans le cas du développement spontané, en rattrapage, ou de l'aménagement volontariste, en préalable, la question est de savoir qui finance les équipements publics : les budgets des collectivités, c'est-à-dire, le contribuable ? ou les bénéficiaires des dits équipements : les usagers, les constructeurs ou les propriétaires, ces derniers voyant leurs biens augmenter de valeur avec ces équipements ?

Dans ce domaine, un principe résulte implicitement de la loi : « À équipements publics, argent public ». En effet, la loi (article L.332-6 du Code de l'urbanisme) énumère et encadre, comme des exceptions au principe, les différentes contributions qui peuvent être demandées aux bénéficiaires des autorisations de construire. Ce serait donc le contribuable qui devrait financer les équipements publics. D'un point de vue global, ce principe n'est pas illogique car le contribuable est aussi usager et par définition les équipements publics doivent pouvoir être utilisés par tous.

Le principe « À équipements publics, argent public » s'applique pratiquement toujours pour le rattrapage, lorsque les équipements sont réalisés après l'installation des habitants. Seuls quelques rares pays, comme la Suisse avec la contribution pour plus-value, ont institué des dispositifs permettant de faire payer pour des équipements nouveaux des propriétaires ayant déjà construit auparavant. Ailleurs, il apparaît difficile de demander aux résidents une contribution en investissement alors qu'ils ont déjà payé des impôts locaux et qu'ils ont bouclé le financement de leur habitation depuis longtemps.

En revanche, pour l'aménagement ou le réaménagement, des considérations pragmatiques l'emportent et les collectivités s'efforcent de mettre à contribution les bénéficiaires. Ces derniers sont plus facilement identifiables que dans le rattrapage et, surtout, la réalisation d'équipements publics est source d'un enrichissement sans cause pour les propriétaires, au détriment des contribuables, si elle n'est pas assortie de contributions correspondantes.

MAÎTRISE FONCIÈRE ET MAÎTRISE DU FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS

Pour les modalités de ces contributions en aménagement, il faut distinguer deux cas de figure selon que le foncier sera approprié ou non par la collectivité ou l'aménageur qu'elle aura désigné.

Lorsque le foncier est entièrement approprié par la collectivité ou son aménageur, le coût des équipements publics est incorporé dans le prix de revente des terrains équipés. En effet, l'acquisition des terrains bruts, en amont du processus d'aménagement, est effectuée à un prix proche de



celui de l'usage antérieur puisqu'il s'agit de terrains non constructibles juridiquement, non équipés et non remembrés. La différence avec le prix du terrain équipé, constructible et découpé en parcelles urbaines permet de payer tout ou partie des équipements et aussi de vendre des supports fonciers pour le logement social à un prix inférieur au prix de revient moyen (par péréquation avec le logement libre). C'est le principe des zones d'aménagement concerté (ZAC). C'est aussi de cette manière qu'Haussmann finançait le réaménagement de Paris. Il ne se contentait pas d'acquérir la seule emprise des voies nouvelles, il expropriait aussi l'ensemble des parcelles touchées et revendait après redécoupage foncier, et avec plus-value, les lots à bâtir en front des boulevards et rues créés.

En revanche, lorsque l'aménagement est pratiqué sans maîtrise foncière, sauf celle des sols supports des équipements publics, les possibilités de récupération des coûts d'équipement par revente de terrains équipés n'existent pas. Les propriétaires conservent tout ou partie de leurs terrains et peuvent ensuite les construire eux-mêmes ou les revendre à des promoteurs, empochant au passage la plus-value apportée par les équipements. Nous entrons alors dans le domaine complexe des participations, domaine dans lequel le législateur s'est toujours trouvé mal à l'aise comme en témoigne la succession des dispositifs mis en place en France depuis un demi-siècle, dispositifs dont beaucoup sont d'ailleurs morts nés.

En effet, le législateur est écartelé entre plusieurs notions contradictoires. Et tout d'abord, le hiatus choquant entre le principe « À équipements publics, argent public » et l'enrichissement sans cause de quelques-uns, jugé comme scandaleux par tous ceux qui n'en bénéficient pas. Autre dilemme : faire payer le constructeur, qui le répercutera sur l'acquéreur, ou le propriétaire qui est en mesure de vendre son terrain plus cher ? Ou encore : différencier la contribution selon les quartiers car le coût d'équipement n'est pas le même partout (en contradiction avec le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ou au contraire adopter un tarif moyen unique pour l'ensemble de la ville ? Et enfin, de manière plus pratique, faire payer la contribution en une seule fois ou sous forme d'une taxe annuelle ?

L'histoire révèle que le législateur a bien souvent hésité et qu'en fin de compte, les dispositifs qui se sont imposés sont ceux pour lesquels la pratique avait devancé le droit, le législateur se trouvant contraint finalement de légaliser et d'apporter quelques garde-fous aux dites pratiques spontanées. Alors que les dispositifs imaginés *in abstracto* et votés selon des principes de rationalité et d'équité ont le plus souvent échoué.

*L'HISTOIRE CHAOTIQUE DES PARTICIPATIONS*

Si l'on excepte la redevance d'équipement et la taxe de régularisation des valeurs foncières votées respectivement en 1961 et en 1963, mais jamais appliquées, l'histoire législative des participations débute en fait avec la Loi d'Orientation foncière de 1967. Cette loi voulait en finir avec les pratiques informelles de participations contractuelles entre mairies et promoteurs déjà en cours à cette époque. Dans le même temps, elle entendait contrebalancer l'enrichissement des propriétaires dont les terrains étaient classés constructibles par les plans d'occupation des sols en leur imposant des devoirs sous la forme d'une taxe d'urbanisation payée annuellement. Taxe qui avait aussi pour but d'inciter les propriétaires à mettre leurs terrains sur le marché et ainsi à fluidifier l'offre et à faire baisser le prix du foncier.

Pour une période transitoire, la loi de 1967 créait également la Taxe locale d'équipement (TLE) payée par les constructeurs sur des bases moyennes forfaitaires identiques pour l'ensemble de la France, respectant le principe d'égalité des citoyens devant les charges communes, les conseils municipaux choisissant juste le taux de 1 % à 5 %.

La taxe d'urbanisation n'ayant finalement jamais été appliquée, bien que votée par le Parlement, la TLE a perduré et est devenue le système normal de contribution aux équipements publics. Mais ses bases n'ayant été réajustées qu'avec retard par rapport à l'inflation, elle était devenue d'un rapport insuffisant, très loin de couvrir les coûts réels d'équipement encourus par les communes dans les secteurs à aménager. Les communes sont donc revenues au système antérieur des participations, sur des bases juridiques douteuses ou inexistantes.

Le législateur a pris acte de ce retour des participations et a essayé, par la Loi « Aménagement » de 1985 de l'encadrer sous la forme du Programme d'aménagement d'ensemble (PAE). La Loi « Sapin » de 1993 a complété le dispositif en formalisant des principes déjà appliqués par la jurisprudence, le lien direct et la proportionnalité (seuls les équipements publics rendus nécessaires par les nouvelles constructions peuvent être mis à la charge des constructeurs, et ceci en proportion de l'intérêt qu'elles y trouvent).

Bien qu'en pratique le PAE tende à s'imputer sur les valeurs foncières, aucune méthode n'avait été trouvée pour mettre effectivement à contribution des propriétaires, principaux bénéficiaires des plus-values d'urbanisation. La Loi Solidarité et renouvellement urbain de 2000 a remédié partiellement à cet état de fait avec la Participation pour voies et réseaux (PVR) mais sans aller à rendre celle-ci obligatoire comme dans les pays de tradition germanique ou comme en Espagne. Pour encaisser la participation, la commune doit encore attendre soit que les



propriétaires acceptent de signer une convention, soit qu'ils déposent un permis de construire.

Cette évolution historique aboutit à un empilement de dispositifs qui n'est guère lisible pour le profane. Gageons cependant que la production législative va se calmer, les corps sociaux et professionnels ayant sans doute déjà atteint ou dépassé en la matière leurs capacités d'absorption de textes nouveaux.

ÉQUIPEMENTS ET LOGEMENT SOCIAL

Mais une problématique parallèle à celle des équipements publics se dessine. Il s'agit du logement social et de l'aide financière qui doit lui être apportée pour faire face à la concurrence des promoteurs privés sur le marché foncier. En aménagement avec maîtrise foncière complète, l'aide au logement social est assurée par la péréquation avec le logement libre lors de la vente des terrains équipés aux constructeurs. Mais en aménagement sans maîtrise foncière, il n'existait pas de méthode de contribution hormis une participation à la diversité de l'habitat votée en 1991 avec la Loi d'Orientation sur la ville, participation abrogée avant même d'avoir été appliquée (encore un exemple de dispositif mort né). Là encore, le législateur envisage de légaliser, avec les secteurs à pourcentage minimal de logements locatifs aidés, une pratique qui s'est instaurée spontanément de la part des communes de demander aux constructeurs de prévoir un quota de logement social dans les programmes soumis à permis de construire.

Quoi qu'il en soit, les sommes récupérées par les collectivités par le biais des participations ou de la vente de terrains équipés apparaissent très faibles comparées à la masse des investissements qu'elles réalisent. En année moyenne, la taxe locale d'équipement rapporte environ 450 M€ aux collectivités locales, à comparer aux 75 Md€ d'investissement annuel de ces collectivités. Il n'existe guère de statistiques pour les autres participations, mais au total on peut estimer que les sommes mises à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire ne représentent que quelques pourcents des dépenses d'équipements publics. Le rattrapage aux frais du contribuable reste la méthode dominante, y compris dans des quartiers qui avaient fait l'objet d'un aménagement à l'origine, car la demande sociétale d'équipements publics et les performances exigées de ces équipements ne font que s'accroître avec le temps.

C'est donc encore le contribuable qui finance l'écrasante majorité des équipements urbains. Encore faut-il préciser quel contribuable, le contribuable local ou celui des échelons supérieurs ? La vérité des prix voudrait que ce soit le contribuable local qui paye pour les équipements



dont il va bénéficier directement. En pratique, les dispositifs de subventions mis en place par les collectivités territoriales de rang plus élevé, les départements, les régions, voire l'État et l'Europe, aboutissent à faire prendre en charge une grande partie des équipements publics locaux par les contribuables des niveaux supérieurs.

Ces dispositifs d'aides financières peuvent même avoir pour effet d'encourager l'étalement urbain lorsque les taux de subvention sont en raison inverse de la taille des communes. Beaucoup de départements, ou même de régions, voulant aider davantage les collectivités les plus petites, qui sont aussi les plus périphériques des aires urbaines, leur accordent des subventions plus élevées (en proportion de la dépense). Elles encouragent ainsi involontairement des comportements expansionnistes parmi ces communes encore rurales. Expansion qui se fait souvent de manière diffuse le long des voies et chemins préexistants, ou par petits lotissements, sur des parcelles d'origine agricole que les documents d'urbanisme classent en zone constructible. Les communes comptent ensuite sur les subventions pour opérer le rattrapage nécessaire des équipements en réseaux, en écoles, en installations sportives...

Les modalités du financement de l'aménagement et des équipements publics ne sont donc pas tout à fait neutres par rapport aux formes que peut prendre l'urbanisation.