

## AMÉNAGEMENT

**Maîtriser le financement des équipements publics**

Auteur associé | Actu expert acteurs du sport | Actu juridique | Fiches de droit pratique | France | Publié le 22/01/2025 | Mis à jour le 24/01/2025

**Le financement des équipements publics repose avant tout, hors périmètre de ZAC et de PUP, sur la taxe d'aménagement, dont le taux de droit commun (1 à 5 %) peut être majoré dans certains cas.**

**Explications.**



[1]

**Respecter le cadre légal du financement des équipements publics**

Le cadre juridique du financement des équipements publics à l'occasion de l'acte de construire (non-opposition à déclaration préalable, permis de construire, permis d'aménager) repose sur un principe – en apparence – simple, selon lequel les contributions et participations d'urbanisme exigibles des opérateurs (constructeurs, lotisseurs ou aménageurs) sont limitativement énumérées aux articles L.332-6-1 du code de l'urbanisme <sup>[2]</sup>. Toute autre participation, non prévue par les dispositions précitées, demandée par l'autorité administrative – et acceptée, voire sollicitée par le pétitionnaire – est illégale et sujette à répétition <sup>(1) [3]</sup>. Les dispositions du code de l'urbanisme étant d'ordre public <sup>(2) [4]</sup>, il n'est pas possible de contractualiser en la matière, ce qui exclut, par exemple, de recourir à l'outil classique de l'offre de concours <sup>(3) [5]</sup>.

**Connaître les participations au financement**

En l'état du droit positif, les constructeurs participent à l'effort d'équipement public en supportant la taxe d'aménagement (et la redevance d'archéologie préventive, lorsque les travaux affectent le sous-sol), qui a pris le relais, depuis 2012, de la taxe locale d'équipement. Cette dernière s'efface toutefois dans deux hypothèses : en ZAC, où le constructeur participe au stade de l'acquisition de son terrain (système de charges foncières) ; dans les périmètres de projet urbain partenarial. Le cas échéant, une contribution additionnelle la seule encore prévue par le code de l'urbanisme – peut être due : la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels.

Chaque constructeur doit, par ailleurs, assumer les équipements propres à son opération : il s'agit des 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 espaces plantés <sup>(4) [6]</sup>.

**Appliquer la taxe d'aménagement**

La taxe d'aménagement (TA), qui constitue le « pivot » de la fiscalité de l'urbanisme, se compose de trois parts :

- une part régionale (en Ile-de-France, instituée par délibération du conseil régional, pour toutes les communes) <sup>(5)</sup> <sup>[7]</sup> ;
- une part départementale (instituée par délibération du conseil départemental dans toutes les communes du département) <sup>(6)</sup> <sup>[8]</sup> ;
- une part communale, instituée de plein droit pour les communes dotées d'un document d'urbanisme – sauf renonciation expresse de l'organe délibérant – et par délibération dans les autres communes et EPCI <sup>(7)</sup> <sup>[9]</sup> .

A grands traits, la TA s'applique, en principe, à toutes les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments (qui supposent donc la création d'une surface de plancher) <sup>(8)</sup> <sup>[10]</sup>, installations ou aménagements de toute nature, soumises à un régime d'autorisation prévue par le code de l'urbanisme. La base d'imposition est donc élargie par rapport à l'ancienne taxe locale d'équipement (TLE). Des exonérations existent toutefois (périmètres de ZAC et de projet urbain partenarial (PUP), constructions affectées à un service public) ou peuvent être décidées par délibération de l'organe délibérant.

Le taux de la taxe d'aménagement, compris entre 1 % et 5 % <sup>(9)</sup> <sup>[11]</sup>, est fixé par une délibération prise avant le 1er juillet de l'année N-1 pour être applicable l'année N. Il peut être prévu un taux différent par secteur du territoire. Pour calculer le montant de la taxe d'aménagement, il faut multiplier la surface taxable de la construction créée par la valeur annuelle par mètre carré (914 euros hors Ile-de-France en 2024), puis multiplier ce résultat par le taux arrêté.

## Savoir mobiliser la Pepe

Une participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels (Pepe) peut être exigée des bénéficiaires des autorisations de construire ayant pour objet la réalisation d'une installation à caractère industriel (au sens large) lorsque, par sa nature, sa situation ou son importance, elle nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels <sup>(10)</sup> <sup>[12]</sup>.

L'équipement est exceptionnel s'il présente une certaine envergure (les équipements « courants » ayant vocation à être financés par la taxe d'aménagement). Par ailleurs, l'équipement doit être rendu « nécessaire » par le projet objet de la demande de permis de construire : il faut comprendre qu'il n'aurait pas été envisagé sans le projet poursuivi, ou aurait été envisagé de manière différente. Le juge administratif s'assure que la collectivité n'a pas saisi l'opportunité du projet pour faire supporter au constructeur une dépense publique. Pour ces raisons, la Pepe est rarement prescrite.

## Majorer la taxe d'aménagement

La TA peut être majorée au-delà de 5 % et jusqu'à 20 % dans certains secteurs si l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs est telle qu'elle rend nécessaire la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux, de restructuration ou de renouvellement urbain pour renforcer l'attractivité des zones concernées et réduire les incidences liées à l'accroissement local de la population ou la création d'équipements publics généraux <sup>(11)</sup> <sup>[13]</sup>.

Cette possibilité est séduisante, mais strictement encadrée. La majoration du taux est en effet subordonnée à la condition que ce taux soit proportionné au coût des travaux de voirie ou de création d'équipements publics rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans les secteurs en cause. La délibération, qui doit être motivée, s'attachera à le démontrer (sous peine de fragiliser les titres exécutoires qui seront ultérieurement émis, au stade du recouvrement du produit de la taxe).

Certes, la loi de finances pour 2021 a supprimé l'exigence de proportionnalité entre le coût des équipements mis à la charge de l'opérateur et les besoins induits par les constructions à édifier <sup>(12)</sup> <sup>[14]</sup>. Mais il n'est pas du tout certain que la jurisprudence précédemment rendue en la matière devienne obsolète. Dans l'attente d'une

clarification par la haute assemblée, la prudence s'impose, un constructeur n'ayant pas vocation à financer intégralement un équipement public qui bénéficierait au reste de la collectivité.

## Conclure une convention de projet urbain partenarial

Le PUP, ou plus exactement, la convention de projet urbain partenarial, est un outil (exclusivement financier) qui, par exception au régime général des participations d'urbanisme, permet de prévoir, par voie contractuelle, une prise en charge du financement des équipements publics rendus nécessaires par un projet de construction ou d'aménagement en zone U ou AU d'un PLU (code de l'urbanisme, art. L.332-11-3 <sup>[15]</sup>).

Dans le périmètre délimité, la taxe d'aménagement ne s'appliquera plus. Le cas échéant, lorsque les équipements à réaliser pour une opération de construction serviront à plusieurs opérations successives, il est possible d'instituer un périmètre (parfois dénommé zone de PUP) dans lequel tout porteur de projet devra conclure une convention de PUP (pour participer au financement des équipements publics dont son opération bénéficie, partiellement). Dans ce cas, le PUP se rapproche alors des anciens programmes d'aménagement d'ensemble (PAE).

L'outil ne permet bien évidemment pas de contourner les règles de la commande publique ou celles issues de la loi « MOP » <sup>(13)</sup> <sup>[16]</sup> : la personne publique compétente réalisera les équipements publics, d'infrastructure ou de superstructure, rendus nécessaires par un projet de construction, et la personne privée – le propriétaire, le constructeur ou l'aménageur – s'acquittera d'une participation financière (ou d'une participation en nature : apport de terrains bâtis ou non bâtis), d'un montant proportionnel à l'intérêt retiré.

Le coût prévisionnel des équipements financés devra être soigneusement étudié : l'intérêt de recourir à une convention de PUP ne se justifie que si le montant des participations contractuelles est supérieur au produit attendu de la taxe d'aménagement. A défaut, l'intérêt de se « lancer » dans une convention de PUP apparaît très limité.

Le PUP doit nécessairement faire l'objet d'une convention. Du côté « public », l'on retrouvera, en général, l'autorité compétente en matière de PLU (commune ou établissement public). Plus rarement, il s'agira du préfet dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) ou de la personne publique cocontractante dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (GOU). Du côté « privé », la convention peut être signée avec le ou les propriétaires des terrains concernés, le ou les aménageurs ou le ou les constructeurs. Ce sont ces personnes qui devront s'acquitter de la participation financière mentionnée dans la convention.

Dans l'hypothèse, fréquente en pratique, où la collectivité compétente en matière de PLU ne sera pas compétente pour réaliser certains des équipements publics rendus nécessaires par le projet, il conviendra de s'assurer de l'accord de la personne publique compétente (un syndicat, un département...). Cet accord pourra être annexé à la convention ; on peut aussi concevoir que la personne publique concernée intervienne directement à la convention de PUP.

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Taxe d'aménagement : en appel, le contentieux relève du Conseil d'Etat
- Bien utiliser le mécénat pour financer des projets culturels