

# FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS

QUELS OUTILS POUR ACCOMPAGNER  
L'EFFORT DE CONSTRUCTION ?



AVRIL 2018

23.17.01

ISBN 978 27371 2070 1



[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME



# FINANCEMENT DES EQUIPEMENTS PUBLICS

Quels outils pour accompagner l'effort de  
construction ?

Avril 2018

**IAU île-de-France**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15

Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49

<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : Fouad Awada

Mission planification : Sandrine Barreiro, Directrice

Étude réalisée par Alexandra Cocquière, O'hanna Jingand

Avec la collaboration de Hélène Joinet, Catherine Mangeney, Martin Omhovère

Cartographie réalisée par Dorothée Palayan, Marie Pagezy-Boissier, Christophe Cavaillès

N° d'ordonnancement : 23.17.01

*Crédit photo de couverture : Olivier Palatre Architectes. Photographe : Luc Boegly*

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source : Cocquière Alexandra, Jingand O'hanna, Financement des équipements publics. Quels outils pour accompagner l'effort de construction ? IAU îdF / 2018*

*Remerciements* : aux représentants des communes et intercommunalités ayant répondu à l'enquête menée dans le cadre de cette étude, et en particulier aux personnes ayant accepté de nous accorder un entretien à cette occasion, citées à la page 91.

# Principales abréviations

Alur (loi)	Loi relative à un accès au logement et un urbanisme rénovés
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
C. urb.	Code de l'urbanisme
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COS	Coefficient d'occupation des sols
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRe (loi)	Loi relative à une nouvelle organisation du territoire de la République
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PUP	Projet urbain partenarial
QPV	Quartier prioritaire de la ville
SMD	Seuil minimal de densité
SRU (loi)	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TA	Taxe d'aménagement
TDCAUE	Taxe départementale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
TDENS	Taxe départementale des espaces naturels sensibles
TLE	Taxe locale d'équipement
VSD	Versement pour sous-densité
ZAC	Zone d'aménagement concerté



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Préambule</b> .....	<b>3</b>
<b>La fiscalité de l'urbanisme</b> .....	<b>12</b>
<b>1. La taxe d'aménagement</b> .....	<b>12</b>
1.1. Présentation globale de la taxe d'aménagement .....	12
1.2. Une TA locale le plus souvent de compétence communale .....	16
1.3. La modulation des taux pour une politique fiscale de l'urbanisme .....	20
1.4. Premier bilan de la mise en œuvre de la taxe d'aménagement .....	28
<b>2. Le versement pour sous-densité (VSD)</b> .....	<b>30</b>
2.1. De la taxation de la surdensité... ..	30
2.2. ...à celle de la sous-densité .....	31
<b>Les participations dans les zones d'aménagement concerté</b> .....	<b>35</b>
<b>1. Le recours à la zone d'aménagement concerté</b> .....	<b>35</b>
<b>2. Le financement des équipements publics compris dans la ZAC</b> .....	<b>38</b>
2.1. La programmation des équipements .....	38
2.2. La participation de l'aménageur au financement des équipements de la ZAC .....	38
2.3. Les difficultés évoquées par les collectivités .....	42
<b>Le projet urbain partenarial</b> .....	<b>43</b>
<b>1. Pourquoi une convention de PUP ?</b> .....	<b>43</b>
1.1. Les acteurs du PUP .....	43
1.2. Les équipements financés dans le cadre d'un PUP .....	44
<b>2. La zone de PUP, un outil de financement connecté au projet urbain</b> .....	<b>44</b>
<b>3. Le contenu de la convention de PUP</b> .....	<b>46</b>
<b>4. Le PUP : un outil souvent sollicité ?</b> .....	<b>46</b>
4.1. Les éléments de complexité invoqués .....	46
4.2. Une complexité surmontable .....	47
<b>Les aides publiques</b> .....	<b>49</b>
<b>1. L'accompagnement des « territoires bâtisseurs »</b> .....	<b>50</b>
1.1. L'aide aux maires bâtisseurs (État) .....	50
1.2. Les « 100 quartiers innovants et écologiques » (Région Île-de-France) .....	54
1.3. Prior'Yvelines (Département des Yvelines) .....	55
<b>2. L'accompagnement des territoires en politique de la ville</b> .....	<b>56</b>
<b>3. L'accompagnement des territoires ruraux</b> .....	<b>63</b>
3.1. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) .....	63
3.2. Le contrat de ruralité .....	63
3.3. Le contrat rural (Région et Département) .....	64
<b>4. Dispositifs d'aides « généralistes » : exemples</b> .....	<b>65</b>
4.1. Le contrat d'aménagement régional .....	66
4.2. Des conventions pluriannuelles départementales .....	67

<b>Conclusion</b> .....	<b>69</b>
-------------------------	-----------

Annexes

<b>1- Monographies</b> .....	<b>75</b>
1. Commune de Grigny.....	75
2. Communauté d'Agglomération Communauté Paris-Saclay.....	83
3. Commune de Bessancourt.....	87
<b>2- Collectivités ayant répondu à l'enquête et entretiens réalisés</b> .....	<b>91</b>
Bibliographie .....	93

La législation, tout particulièrement depuis une dizaine d'année, a défini, d'une part, des objectifs de construction de logements face à une demande forte en ce domaine, tout en renforçant, d'autre part, les mesures en matière de lutte contre l'étalement urbain. Les collectivités sont donc amenées à inscrire dans les documents d'urbanisme (à différentes échelles de territoire) les prescriptions qui permettront de répondre à ces enjeux en privilégiant la densification à l'urbanisation de nouveaux espaces.

L'effort à fournir en matière de construction de logements interpelle en premier lieu les collectivités locales (ex : programmation des logements à l'échelle intercommunale, quota de 20 ou 25 % de logements sociaux à l'échelle communale). Celui-ci implique de prévoir parallèlement la réalisation ou l'adaptation des équipements et services pour répondre aux besoins des populations résidentes, des nouveaux habitants, voire à l'ensemble des usagers du territoire. L'enjeu est d'autant plus complexe que ces besoins évoluent en fonction du vieillissement ou du rajeunissement de la population, ou encore du profil économique du territoire<sup>1</sup>.

La problématique des équipements prend une dimension particulière en zone dense, où le foncier est cher et contraint. Les difficultés rencontrées pour répondre à la demande en équipements nouveaux ou d'une plus grande capacité sont souvent évoquées par les élus comme un handicap pour la réalisation des objectifs en matière de logements.

La programmation des équipements à créer, étendre ou renouveler, pose la question de leur financement.

La présente étude propose de faire un état des lieux des différents modes de financement des équipements publics relevant pour l'essentiel de la compétence des communes et des intercommunalités :

- sous l'angle de la fiscalité de l'urbanisme, des participations des aménageurs ou/et des constructeurs, et de certaines aides publiques,
- principalement du point de vue des collectivités maîtres d'ouvrage.

L'objet de cette analyse se concentre sur les équipements publics accompagnant le développement et le renouvellement urbains sur le plan local. Ne sont donc pas abordés les équipements d'envergure tels que les infrastructures de transport ou les grands équipements sportifs ou de santé, par exemple.

Une enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de communes et intercommunalités franciliennes afin d'appréhender la pratique des différents outils de financement des équipements publics et les difficultés rencontrées à l'occasion de celle-ci.

Après un préambule contextualisant la question du financement des équipements publics au regard notamment des compétences des collectivités, de l'évaluation des besoins mais aussi des politiques urbaines, et présentant l'enquête sus-évoquée, quatre outils seront développés :

- la fiscalité de l'urbanisme ;
- les participations dans les zones d'aménagement concerté ;
- le projet urbain partenarial ;
- les aides publiques.

---

<sup>1</sup> Par exemple, la tertiarisation d'un quartier ou d'une commune peut entraîner une augmentation du besoin de certains équipements que les usagers préfèrent trouver à proximité de leur lieu de travail, comme des crèches ou des salles de sport.





# PRÉAMBULE

Quelques questions préalables doivent être abordées avant de traiter des différents outils de financement des équipements publics, pour en éclairer le contexte.

## Qu'entend-on par « équipements publics » ?

Lorsqu'on évoque les équipements publics, viennent immédiatement à l'esprit les écoles, le gymnase ou la piscine de la commune, les établissements hospitaliers ou encore les théâtres et les musées, mais que recouvre exactement cette notion ? La loi ne définit pas ses contours, la jurisprudence a permis de les préciser dans une certaine mesure.

En s'appuyant sur cette dernière, on retiendra pour la présente étude la définition suivante : un équipement public est « un ouvrage immobilier relevant des compétences normales d'une collectivité publique et destiné à l'usage et au bénéfice du public »<sup>2</sup>.

Ainsi, tous les établissements qui reçoivent du public, ne sont pas nécessairement des équipements publics. On peut exclure de cette catégorie les commerces et les cinémas, mais également les services administratifs ouverts au public (comme une caisse d'assurance maladie), dans la mesure où la notion d'équipements publics implique « l'idée de réponse apportée à un besoin collectif » par la mise à disposition de la population d'installations dédiées<sup>3</sup>.

Parmi les équipements publics, on distingue :

- les équipements d'infrastructure, qui sont réalisés au sol ou en sous-sol. Ce sont principalement la voirie et les réseaux ;
- et les équipements de superstructure, qui sont des bâtiments à usage collectif (groupes scolaires, équipements culturels et sportifs, etc.).

## Qui est compétent pour réaliser les équipements publics ?

Répondre aux besoins des habitants en équipements publics engage une pluralité d'acteurs<sup>4</sup>.

D'abord l'urbanisme a été affaire de l'État, et la question des équipements était au nombre de ses champs d'intervention (sur le lien urbanisation/équipements, voir *infra*, p. 6). Avec la crise économique suivant le choc pétrolier de 1973, l'État toutefois se désengage de cette question et la décentralisation au début des années quatre-vingt met les collectivités territoriales au cœur de la programmation et de l'entretien des équipements publics.

La responsabilité et la charge de la création et de la gestion des équipements reviennent aux différentes collectivités en fonction de leurs domaines de compétences respectifs. Ci-dessous figure une représentation indicative et simplifiée d'un certain nombre d'équipements publics relevant des unes et des autres. En raison de domaines de compétences partagés – comme la culture et le sport –, certains équipements peuvent ressortir à l'ensemble des collectivités.

Par ailleurs, il apparaît que beaucoup d'équipements de notre quotidien relèvent du niveau du bloc local. Il est des équipements qui ressortent des compétences obligatoires de l'ensemble des catégories d'EPCI (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), comme les aires d'accueil des gens du voyage ou la collecte et le traitement des déchets ménagers.

Il en est d'autres qui relèvent de compétences optionnelles des EPCI<sup>5</sup>, pour lesquelles souvent un intérêt communautaire doit être déterminé. Cet intérêt communautaire définit la frontière pour un domaine d'action ou un équipement, entre ce qui relève de la commune et de l'intercommunalité. Cette

---

<sup>2</sup> Selon les conclusions du commissaire du gouvernement E. Guillaume, sur CE, 12 février 1988, Asso. des résidents des quartiers Portugal-Italie, n° 38765 (Lebon). Dans le même ordre d'idées, Selon Gilles Pélissier, il s'agit d'un « ouvrage nécessaire à l'exécution par la collectivité de ses missions de service public » (note sous CAA Versailles, 19 janvier 2006, Fondation Méquignon, n° 04VE00237, revue Collectivités territoriales-Intercommunalités 2006, comm. 39).

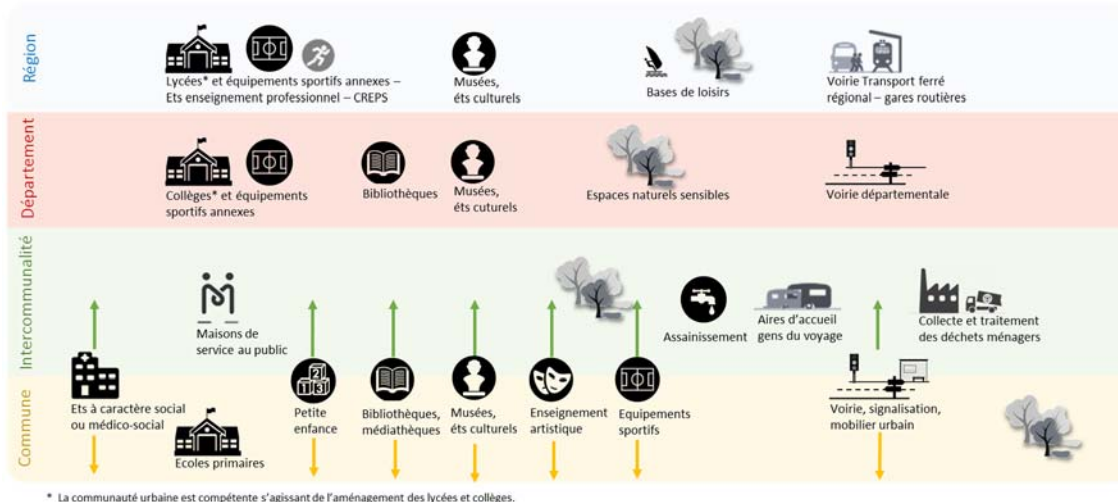
<sup>3</sup> CE, 3 mai 2004, CPAM de la Meuse, req. n°223.091, Conclusions Mitjaville.

<sup>4</sup> Voir C. de Berny, « Les politiques d'équipement : un foisonnement d'acteurs », in *Équipements et services : la métropole au quotidien*, Les Cahiers de l'IAU idF, n° 157, janvier 2011, p. 30.

<sup>5</sup> C'est-à-dire que l'EPCI concerné choisit un nombre déterminé de compétences dans une liste définie dans le code général des collectivités territoriales.

définition repose sur des critères arrêtés par l'EPCI concerné (ex : taille, rayonnement du projet) et souvent sur une liste d'équipements désignés. On peut avoir, par exemple, une médiathèque ou un réseau de médiathèque à l'échelle intercommunale, tout en ayant des bibliothèques municipales maintenues, ou encore un réseau de voirie communautaire complété par un réseau de voirie municipale. Enfin, les communes peuvent transférer à titre supplémentaire d'autres compétences qui ne sont pas énumérées par la loi (compétences dites « facultatives »), comme les cimetières ou des équipements d'enseignement artistique.

#### Compétences des collectivités en matière d'équipements publics



Le bloc local de la Métropole du Grand Paris (la MGP) répond quant à lui à schéma particulier, dans la mesure où il fait l'objet d'un double échelon d'intercommunalité :

- la **MGP** est compétente en environnement depuis sa création, et en matière d'aménagement et d'habitat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, notamment pour élaborer un Scot et réaliser des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain<sup>6</sup>. Elle l'est également pour la création et la gestion des grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale (ex : la piscine olympique) ;
- les **établissements publics territoriaux (EPT)** sont compétents en matière de PLU, en environnement, pour la gestion des déchets ménagers, en matière de politique de la ville et d'action sociale, ainsi que pour les compétences non reconnues d'intérêt métropolitain. Ils sont compétents, par ailleurs, en matière d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial. Il faut également ajouter à cette liste les compétences optionnelles détenues par l'EPCI préexistant à l'EPT qui ont été étendues à l'ensemble du territoire au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; de même s'agissant des compétences « facultatives » de l'ancien EPCI, sauf si l'EPT a délibéré pour les restituer aux communes.

Mais le tableau n'est pas tout à fait complet. Si la création d'un équipement public ressort de la compétence d'une collectivité ou d'un groupement de communes, il n'en est pas nécessairement le seul acteur. En effet, celle-ci peut faire intervenir le financement d'une autre collectivité, toujours dans le cadre des compétences de cette dernière. Par exemple, la Région peut allouer des financements à une commune pour la réalisation d'un équipement culturel (domaine de compétence partagé) ou encore le Département peut attribuer une aide à l'équipement rural (compétence propre) à une commune (sur la question des aides, v. *infra* p. 49). Par ailleurs, la réalisation des équipements est soumise à des autorisations ou au respect de normes, faisant intervenir l'État ou des organismes indépendants (ex : équipements sportifs, installations classées, établissements médicaux).

Au final, la réalisation d'un équipement public est le résultat de l'imbrication de plusieurs niveaux d'intervention locaux et étatiques, un exercice complexe.

### Comment évalue-t-on les besoins en équipements publics ?

<sup>6</sup> Cf. délibération du Conseil métropolitain du Grand Paris, 8 décembre 2017.

La notion de programmation urbaine, qui apparaît dans les années 50 avec les Programmes généraux de Modernisation et d'Équipements, s'appuie initialement sur « la grille Dupont » (cf. illustration page suivante), un système normatif convertissant, de manière mathématique, construction et apport de population en besoins en équipements et services.

Au milieu des années 1960, face au constat de déséquilibres territoriaux, le Commissariat au Plan revoit ses recommandations pour une meilleure prise en compte des spécificités locales. D'importants crédits sont consacrés à des études urbaines, des études de prospective urbaines ainsi que de localisation et de caractérisation des logements et équipements à intégrer dans des schémas de structure ou de cahiers des charges pour promoteurs et maîtres d'œuvre. Les notions de centres urbains, de mixité fonctionnelle ou de participation citoyenne sont, à cette époque, mieux intégrées que les questions de gestion ultérieure de ces quartiers et de ces équipements.

La fin de la période de création des villes nouvelles, le contexte budgétaire qui se resserre et les lois de décentralisation confiant la maîtrise d'ouvrage des opérations à de nouveaux opérateurs parfois à moindre capacité d'ingénierie, conduisent à un recul relativement net de la notion de programmation urbaine (en tant qu'articulation stratégique entre objectifs et moyens) dans l'aménagement.

Un autre effet induit de la décentralisation est le glissement d'un processus de construction des équipements par l'État « dans » la ville, à la programmation des équipements « de » la ville par la commune.

La montée en puissance, dans les années 2000, des problématiques de développement durable remet en avant la programmation urbaine, cette fois comme un processus de médiation, de traduction et d'aide à la prise de décisions liées à la vocation des lieux, ainsi qu'aux objectifs sociaux, technico-économiques, environnementaux et démocratiques en jeu sur les territoires<sup>7</sup>.

Ce retour de la problématique de programmation urbaine, la reconfiguration de l'intercommunalité et les enjeux d'efficience budgétaire incitent également à penser les équipements de manière mutualisée.

C'est ainsi que les besoins sont, de plus en plus, estimés à des niveaux supra-communaux. La période actuelle se caractérise par l'absence de grille normative. Si l'abandon de ce standard ne tenant pas compte des spécificités locales constitue un indéniable progrès, il n'en reste pas moins que l'estimation des besoins est, de ce fait, moins aisée à réaliser, sujette à arbitrage au cas par cas, en fonction d'un diagnostic :

- des équipements et services existants, dans le quartier, la commune ou dans un voisinage plus ou moins immédiat ;
- des caractéristiques qualitatives de ces équipements existants (état général, offre dispensée, horaires d'ouverture, accessibilité, capacité utilisée ou restante, ...) ;
- de l'accessibilité à ces équipements et services ;
- de leur cohérence d'implantation et de leur visibilité ;
- de l'adéquation de l'offre avec les besoins spécifiques des habitants actuels, des habitants attendus, et plus largement de l'ensemble des usagers du territoire.

Ces éléments d'analyse nécessitent un degré d'ingénierie parfois compliqué à réunir au sein des collectivités, que ce soit en termes d'état des lieux, de prospective (de population, de besoins) ainsi qu'en termes de gestion, de programmation pérenne et de coûts de fonctionnement dans le temps.

La question du financement de ces équipements se pose de manière de plus en plus accrue, et ce, particulièrement dans les territoires les moins riches, territoires qui sont également bien souvent ceux qui ont le plus de besoins.

---

<sup>7</sup> Zetlaoui Léger J., in Chotteau P., *Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain*, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, décembre 2015.

# Grille « Dupont » de programmation d'équipements (1958)

GRILLE D'ÉQUIPEMENT D'UN GRAND ENSEMBLE D'HABITATION	
<p>La grille qui est présentée comprend 85 sortes d'équipements. Cette grille constitue pour l'urbaniste une nomenclature générale des équipements à prévoir.</p> <p>Elle indique, en outre, pour chaque équipement le seuil à partir duquel son installation doit faire l'objet d'une étude.</p> <p>Les échelles correspondent à ces seuils sous les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Le groupe résidentiel (200 à 500 logements environ) représenté par ●</li> <li>— L'unité de voisinage (800 à 1.200 logements environ) représenté par ●●</li> <li>— Le quartier (1.500 à 2.500 logements environ) représenté par ●●●</li> <li>— L'arrondissement (3.000 à 6.000 logements environ) représenté par ●●●●</li> <li>— La ville ou la commune (ensemble d'un moins 8.000 logements ou ensemble ayant l'économie communale) représentée par ●●●●●</li> </ul>	
<b>I. - Équipement Scolaire, Culturel et Culturel.</b>	
11 GROUPE SCOLAIRE DU PREMIER DEGRÉ	●●
111 Classes maternelles.	●●
112 Classes primaires.	●●
12 ÉTABLISSEMENT DU SECOND DEGRÉ	●●●●
121 Lycée.	●●●●
122 Enseignement technique.	●●●●
123 Collèges d'enseignement général (cours complémentaires).	●●●●
13 CENTRE CULTUREL	●●●●●
131 Salle de spectacle.	●●●●●
132 Salle de conférences et concerts.	●●●●●
133 Musée ou galerie d'exposition.	●●●●●
134 Bibliothèques et salles de lecture pour adultes et enfants.	●●●●●
135 Salles de réceptions.	●●●●●
14 MAISON DE JEUNES	●●
15 LOGEMENTS ET FOYERS DE JEUNES	●●●
151 Logements de jeunes travailleurs.	●●●
152 Logements d'étudiants.	●●●
153 Foyers de jeunes.	●●●
16 CITÉ PAROISSIALE	●●●
<b>II. - Équipement Commercial.</b>	
21 CENTRES SECONDAIRES	●●●●●
22 CENTRE PRINCIPAL	●●●●●
23 HOTELLERIE	●●●●●
<b>III. - Équipement Social et Sanitaire.</b>	
31 EQUIPEMENT SOCIAL	●●●●●
311 Halle-garderie d'enfants.	●●●●●
312 Centre d'activités sociales.	●●●●●
313 Pouponnière.	●●●●●
314 Crèche.	●●●●●
315 Jardins d'enfants.	●●●●●
316 Centre payeur de Sécurité Sociale.	●●●●●
317 Maison de retraite pour personnes âgées.	●●●●●
317B Foyer pour personnes âgées.	●●●●●
318 Logements pour personnes âgées et pour infirmes.	●●●●●
319 Bureaux d'aide sociale.	●●●●●
32 EQUIPEMENT SANTÉ	●●●●●
321 Centre Médical.	●●●●●
322 Dispensaire de soins.	●●●●●
323 Dispensaire de protection maternelle et infantile.	●●●●●
324 Dispensaire orthopédique et d'hygiène mentale.	●●●●●
325 Hôpital public.	●●●●●
325B Hôpital privé non commercial.	●●●●●
326 Hôpital psychiatrique.	●●●●●
327 Service d'ambulances.	●●●●●
328 Hôpital de malades de longue durée non commercial.	●●●●●
329 Maisons de santé privées et cliniques privées d'accouchement.	●●●●●
<b>IV. - Espaces plantés, Parkings et Sports.</b>	
41 JARDINS D'IMMEUBLES	●
411 Zones de pré-habitation.	●
412 Aires de jeux libres.	●
413 Espaces clos pour enfants.	●
414 Cadre de verdure.	●
42 PARKINGS, VOIES ET PLACES PLANTÉES	●
421 Parkings.	●
422 Voies et places plantées.	●
43 PARCS ET JARDINS PUBLICS	●●●●●
431 Jardins publics.	●●●●●
432 Parcs urbains.	●●●●●
433 Grand parc boisé.	●●●●●
44 JARDINS DE CULTURES INDIVIDUELLES	●●●●●
45 EQUIPEMENT SPORTIF NON SCOLAIRE	●●●●●
451 Terrains de volley-ball et basket-ball.	●●●●●
452 Courts de tennis.	●●●●●
453 Terrains d'entraînement pour le football, le rugby et le hand-ball.	●●●●●
454 Terrains ou aires de compétition amatori.	●●●●●
455 Salle de sports.	●●●●●
456 Bassin de natation.	●●●●●
456B Piscine couverte.	●●●●●
46 CIMETIERE	●●●●●

## Quelle place pour les équipements publics dans les politiques urbaines ?

Si le lien entre développement urbain et équipements publics apparaît comme évident (historiquement, les villes et villages se sont structurés autour et avec des équipements « publics » et de commerce<sup>8</sup>), ces derniers n'ont pas toujours été appréhendés comme des sujets de la planification et du projet d'aménagement<sup>9</sup>.

Après la première guerre mondiale, les besoins en logement sont importants, l'urbanisation accompagne le prolongement des moyens de transports. Malgré les premiers textes fondateurs du droit de l'urbanisme, ce développement se fait de manière relativement anarchique avec la multiplication de lotissements non ou mal desservis en équipements de voirie ou de superstructure (dont les écoles). Au sortir de la seconde guerre mondiale le logement redevient une priorité de l'État, qui engage un effort sans précédent pour favoriser la construction à un rythme soutenu jusqu'au début des années soixante-dix. Mais la majorité des nouveaux quartiers construits sont peu ou non accompagnés de nouveaux équipements. Les premiers outils de financement et de programmation dédiés aux équipements collectifs n'apparaissent qu'à la fin des années cinquante/ début des années soixante. Malgré ces mesures, de nombreux grands ensembles sont bâtis dans l'urgence avec une faible desserte en équipements. Ce phénomène engendre alors un déficit dans les communes concernées, l'explosion démographique sur leur territoire démultipliant l'effort de rattrapage à fournir pour répondre aux besoins de la population. L'État va néanmoins contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'équipements pour accompagner la construction de logements.

Petit à petit, une meilleure articulation entre construction et équipements s'instaure : le modèle des grands ensembles est remis en cause, des projets et outils intégrant la programmation des équipements apparaissent : les villes nouvelles, la zone d'aménagement concerté. Les équipements

<sup>8</sup> Sur la place et l'évolution des équipements dans la ville, voir P. Montillet, « Équipements, urbanisme et aménagement au fil de l'histoire », in *Équipements et services : la métropole au quotidien*, Les Cahiers de l'IAU îdF, n° 157, janvier 2011, p. 8. Voir également, J.-B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, LexisNexis, 2013.

<sup>9</sup> Pour aller plus loin, voir C. Corbillé, « Programmation des équipements et services de 1920 à nos jours », in *Équipements et services : la métropole au quotidien*, Les Cahiers de l'IAU îdF, n° 157, janvier 2011, p. 12.

sont progressivement abordés par les documents de planification, plus particulièrement depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) en 2000, qui marque un tournant vers une approche plus transversale de la planification territoriale<sup>10</sup>.

Depuis cette dernière, la réponse aux besoins de la population en équipements publics figure d'ailleurs parmi les objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme<sup>11</sup>. Il doit ainsi y avoir une cohérence dans la définition du projet de territoire entre le développement urbain, la desserte en transports, et l'accès aux équipements notamment. Ainsi, les équipements publics sont-ils au nombre des objets traités par les documents d'urbanisme : *via* le diagnostic, pour une évaluation au regard de *scenarii* démographiques, et les outils réglementaires, pour permettre la réalisation de ces équipements dans les secteurs stratégiques, par exemple en définissant des emplacements réservés dans le plan local d'urbanisme. Par ailleurs, la question de la desserte en équipements publics est également prise en compte dans le cadre de la définition des documents de planification de l'habitat<sup>12</sup>. À l'échelon opérationnel, la construction de logements et la réalisation des équipements sont très liées.

Mais l'évolution des politiques urbaines, au prisme des enjeux de maîtrise de la consommation de l'espace et de la densification des villes engendre un nouveau défi en termes d'équipements publics : augmenter leur capacité ou les multiplier, en l'absence de disponibilités foncières. Il faut alors composer avec les outils du renouvellement urbain et la difficulté que certains équipements sont consommateurs d'espace notamment en raison de normes de construction spécifiques (sécurité, accessibilité,...). D'une certaine façon, il est plus « simple » d'accroître le nombre d'unités de logements par la densification que d'étendre les équipements nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants. Ainsi les communes évoquent-elles parfois une production de logements qui progresse plus vite que la réalisation des équipements induits par celle-ci.

## Des disparités territoriales

Dans une vision d'ensemble, la région Île-de-France est plutôt bien dotée en équipements publics. Au niveau infrarégional, le niveau d'offre est plus contrasté selon que l'on est en zone centrale dense ou en zone rurale, ou en zone sociale favorisée ou défavorisée<sup>13</sup>. La diversité de l'offre également varie. Il a été observé en ce sens que « les zones denses, urbaines et socialement favorisées se caractérisent schématiquement par un suréquipement par rapport aux moyennes régionales ou nationales dans certains domaines (petite enfance, court séjour hospitalier, médecins spécialistes, commerces de proximité, culture...) et par un sous-équipement dans d'autres domaines (médico-social, sports de plein air...). En revanche, les départements de grande couronne sont mieux équipés en services médico-sociaux (...) et en équipements sportifs consommateurs d'espace. Quant aux départements fortement touchés par des difficultés sociales comme la Seine-Saint-Denis, ils sont dans une position défavorable pour une grande partie des indicateurs »<sup>14</sup>.

Ainsi, tous les territoires ne sont pas égaux pour répondre aux besoins en équipements de la population et plusieurs éléments ont été évoqués par les collectivités pour expliquer les carences en équipements, existantes ou à venir, dont :

- un rythme de production de logements plus rapide que celui de la réalisation des équipements plus contrainte lorsque la disponibilité du foncier est moindre ;
- les contraintes de l'adaptation et mise aux normes des équipements existants (évolution des besoins de la population, mise en accessibilité, introduction des normes de performance énergétique, etc.) ;
- le faible niveau des ressources fiscales locales, non compensé par les outils dédiés au financement des équipements publics.

<sup>10</sup> Cf. J.-F. Vivien, « Équipements, projets de territoire et documents de planification », in *Équipements et services : la métropole au quotidien*, Les Cahiers de l'IAU îdF, n° 157, janvier 2011, p. 47.

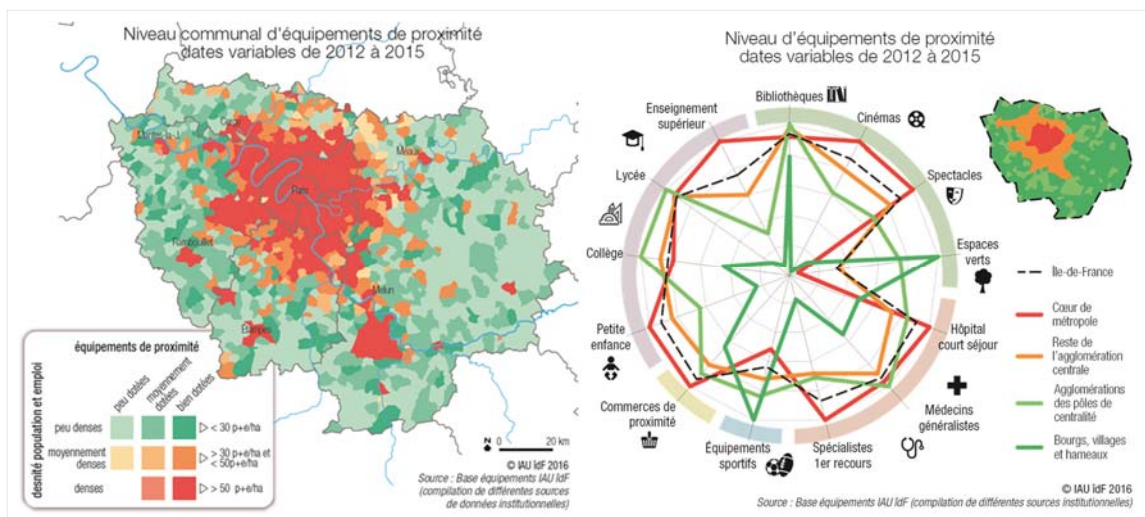
<sup>11</sup> Cf. art. L. 101-2 C. urb. : parmi les objectifs que doit poursuivre l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme « la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ».

<sup>12</sup> Par exemple, selon l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat, les objectifs et ces principes du programme local de l'habitat « tiennent compte [notamment] de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, ... »

<sup>13</sup> Pour aller plus loin, voir S. Albe-Tersiguel, C. Mangeney, « Équipements et services : une offre disparate », in *Équipements et services : la métropole au quotidien*, Les Cahiers de l'IAU îdF, n° 157, janvier 2011, p. 15.

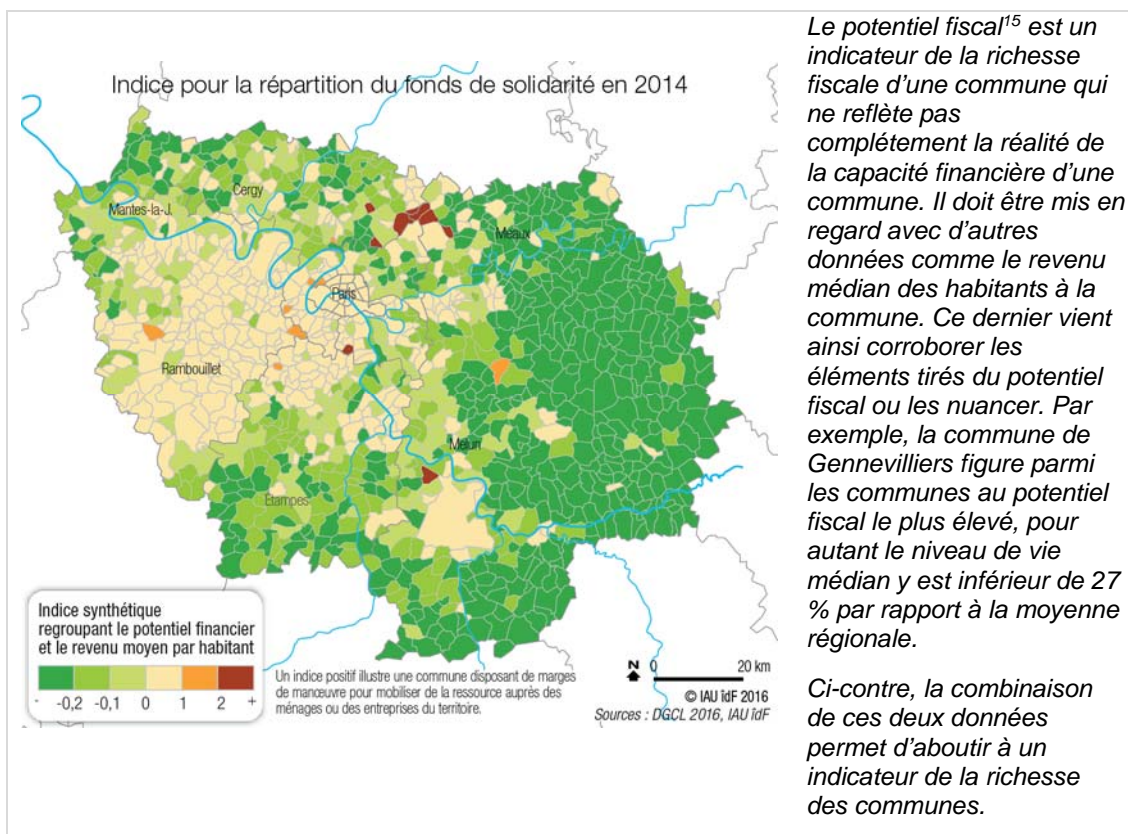
<sup>14</sup> S. Albe-Tersiguel, C. Mangeney, *op. cit.*

Dans un certain nombre de cas, et au-delà de l'objectif de limitation de consommation de l'espace évoqué précédemment, il existe dans certains territoires des contraintes physiques qui impliquent une densification accentuée et rendent difficile une offre en équipements homogène pour l'ensemble de la population. Ces contraintes peuvent résulter de servitudes de risques, de plans d'exposition au bruit, qui limitent la construction en certains secteurs, ou du morcellement d'un territoire par des frontières naturelles (ex : cours d'eau) ou artificielles (ex : infrastructures routières ou ferroviaires).



Globalement, la région Ile-de-France est bien dotée en équipements de proximité. Au niveau infrarégional, le niveau d'offre et sa diversité varient toutefois entre la zone centrale dense ou en zone périphérique plus rurale. Par exemple, une offre dans le domaine culturel plus importante au centre qu'en périphérie alors que celle en équipements sportifs est plus élevée vers la périphérie.

Par ailleurs, si des outils sont dédiés au financement des équipements publics, ce sont bien les finances locales qui déterminent en grande partie la capacité des collectivités locales à financer écoles, équipements sportifs et culturels, etc. Or ces ressources sont issues, pour l'essentiel, du produit fiscal conditionné par le niveau de revenu des habitants – ce dernier se révélant faible dans des communes où une grande partie de la population n'est pas ou peu imposable. Du reste, c'est précisément dans ces communes que les besoins en équipements publics, ainsi que leur accessibilité, sont particulièrement prégnants. En Île-de-France, nonobstant un potentiel fiscal plus ou moins élevé, dans 56 communes le revenu médian des habitants est inférieur de 20 % à la moyenne régionale, 4 se situant en deçà de la barre des – 40 %. Dans les communes dont les ressources fiscales sont faibles, les outils financiers dédiés aux équipements sont insuffisants pour pallier cette faiblesse et parer à la carence en équipements.



## Une enquête auprès des collectivités franciliennes pour une vision pratique des outils de financement

Une enquête a été réalisée entre le 1<sup>er</sup> septembre 2016 et le 15 janvier 2017 auprès d'un échantillon du bloc local francilien. Celle-ci visait à établir de manière empirique la façon dont les communes d'Île-de-France financent leurs équipements publics de proximité. Ce financement a ici été envisagé sous diverses formes : fiscalité de l'urbanisme, dispositifs contractuels et aides publiques. L'observation des pratiques locales est essentielle pour identifier les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des différents outils existants, leurs atouts et leurs inconvénients.

Pour assurer une représentativité des collectivités locales à l'échelle de la région, l'enquête a été réalisée à partir de l'échantillon suivant :

- l'ensemble des intercommunalités d'Île-de-France ;
- les communes de plus de 1000 habitants<sup>16</sup> et celles de moins 1000 habitants appartenant à un EPCI regroupant essentiellement des petites communes.

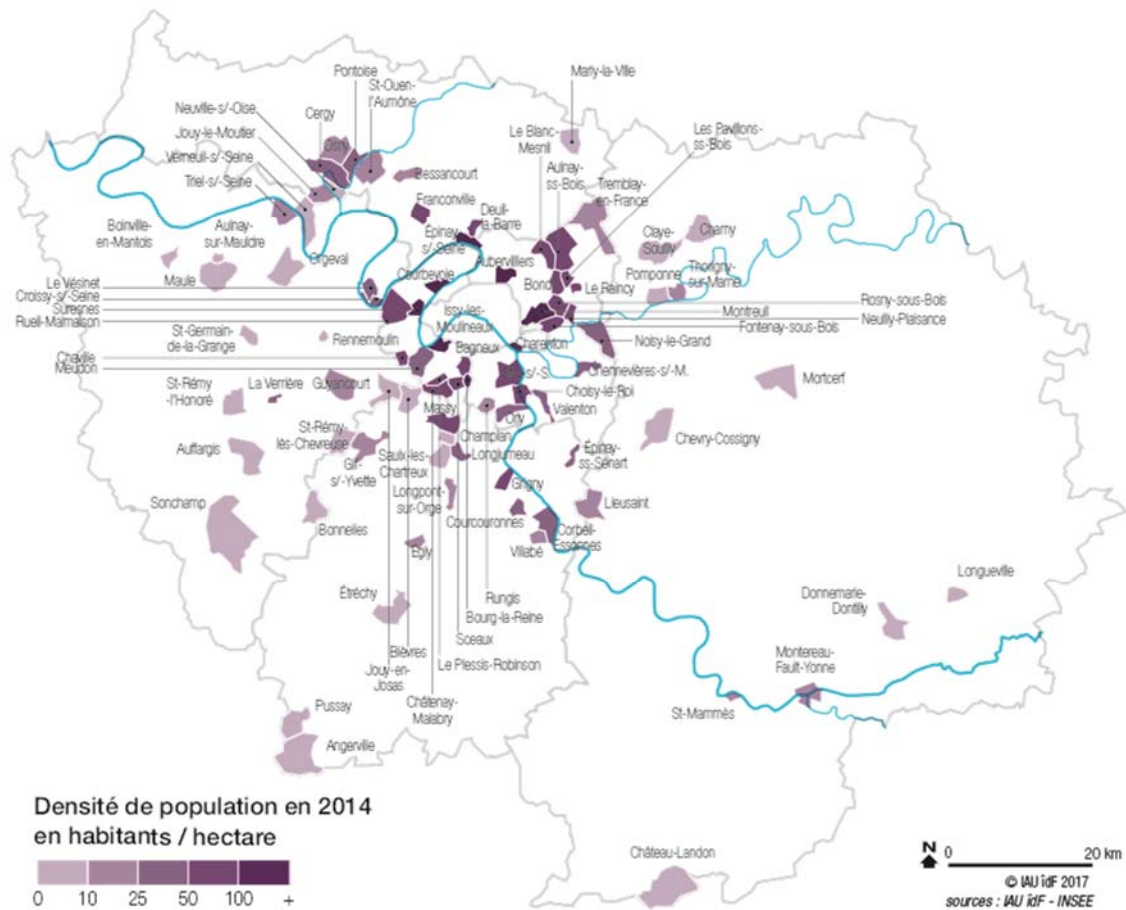
L'enquête a reposé sur un questionnaire envoyé par courrier électronique, invitant les destinataires à réaliser un entretien pour ceux acceptant d'approfondir le sujet. Sur les 65 EPCI et 744 communes contactés, 5 EPCI et 87 communes ont répondu (voir cartes page suivante). 22 entretiens ont été réalisés. Les résultats illustrent l'usage des différents outils présentés dans cette étude, et les questionnements sur ces derniers. Le sujet du financement des équipements publics a davantage suscité de réponses de la part des communes que des intercommunalités. Il a été constaté qu'une grande majorité des communes mobilise l'ensemble des moyens permettant de contribuer au financement des équipements publics, tout particulièrement en zone dense où les besoins sont quantitativement plus importants et la pression foncière plus forte.

<sup>15</sup> « Le potentiel fiscal est le produit théorique que recevrait la commune si elle appliquait les taux d'imposition moyens nationaux de chacune des quatre taxes (la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle) à ses propres bases. Cette richesse fiscale est calculée en prenant en compte l'hétérogénéité des taux selon la taille des communes - les taux moyens servant de référence étant déclinés pour chaque strate de population des communes. Elle permet les comparaisons entre collectivités, au-delà de leur politique fiscale » (définition Insee).

<sup>16</sup> Toutefois, seule une partie des communes de plus de 1000 habitants appartenant à des EPCI comprenant un pôle urbain a été contactée.



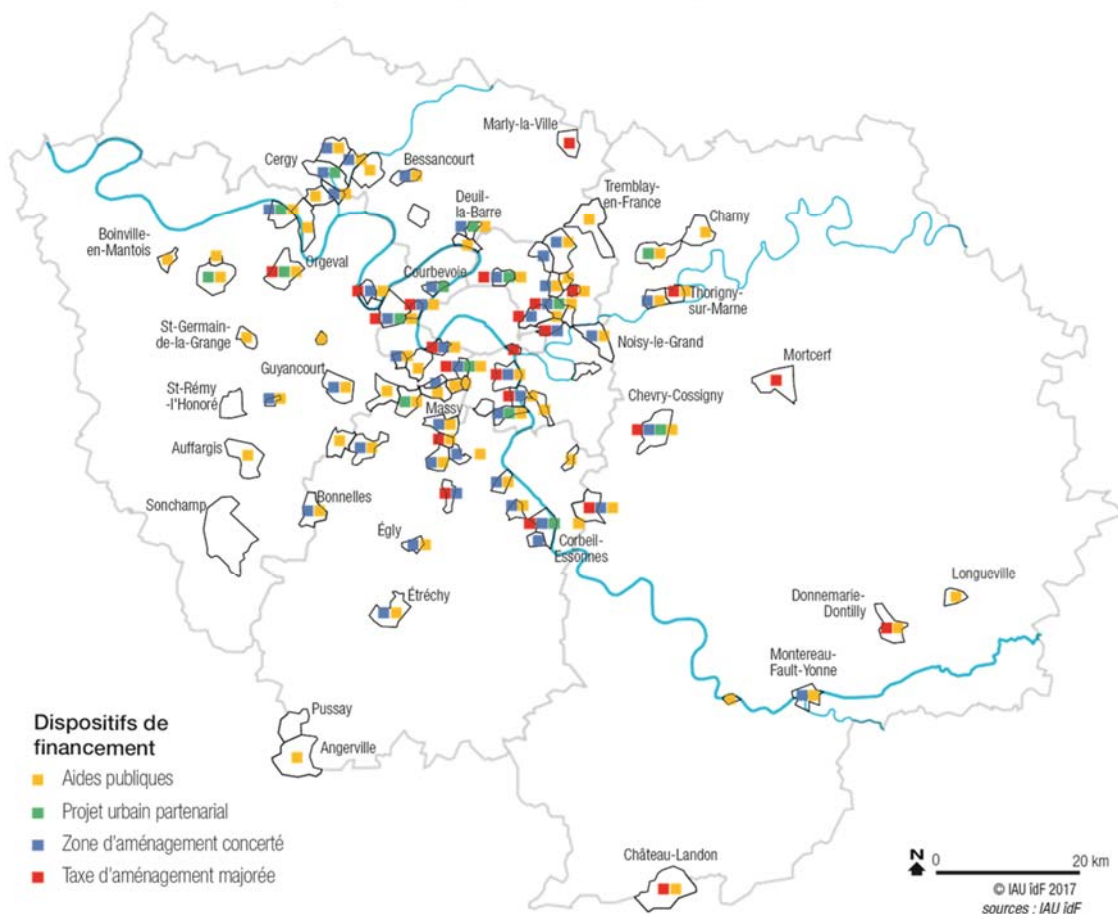
## Les 87 communes ayant répondu à l'enquête sur le financement des équipements publics



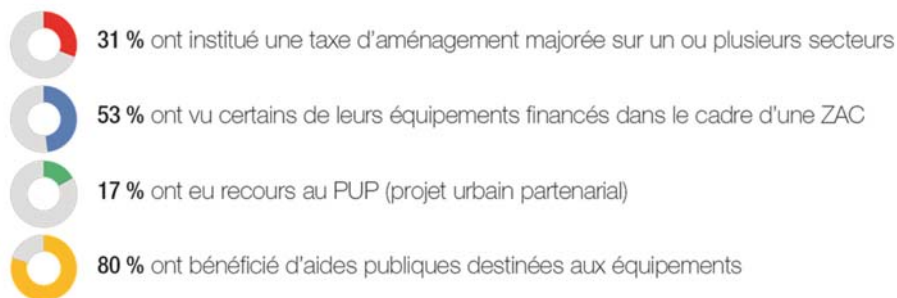
Outre les communes représentées sur la carte ci-dessus, cinq intercommunalités ont participé à l'enquête : la communauté de communes du Pays Créçois, l'ancienne communauté de communes du pays de France<sup>17</sup>, la communauté d'agglomération de Paris-Saclay, ainsi que les EPT de Grand Paris Seine Ouest et de Plaine commune.

<sup>17</sup> Aujourd'hui fusionnée en grande partie au sein de la communauté de communes Carnelle Pays-de-France.

## Les dispositifs de financement utilisés par les communes ayant répondu à l'enquête



### Parmi les communes ayant répondu à l'enquête



# LA FISCALITÉ DE L'URBANISME

Deux points sont ici abordés : d'une part, la taxe d'aménagement – et plus particulièrement sa part locale qui finance plus spécifiquement les équipements de « proximité » – qui constitue l'outil de référence en matière de fiscalité de l'urbanisme, et d'autre part, le versement pour sous-densité, conçu comme véritable innovation de la politique fiscale de l'urbanisme, mais peu mis en œuvre.

## 1. La taxe d'aménagement

L'étude se concentre sur la part locale de la taxe d'aménagement dans la mesure où c'est elle qui vise à financer la réalisation des équipements publics induits par l'urbanisation à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité.

### 1.1. Présentation globale de la taxe d'aménagement

#### 1.1.1. La réforme de la fiscalité de l'urbanisme à l'origine de la taxe

La réforme de la fiscalité de l'urbanisme est contemporaine du Grenelle de l'environnement, et a fait partie des sujets de réflexion qui ont animé les différents groupes de travail mobilisés dans ce cadre. L'un des objectifs de cette réforme était ainsi de mettre en place une fiscalité permettant de lutter contre l'étalement urbain, l'autre était de simplifier, ou pour le moins, clarifier le régime d'une fiscalité qui s'est stratifiée au fil du temps. Au cours des travaux parlementaires, il avait été envisagé d'adapter l'assiette fiscale de la nouvelle taxe d'aménagement pour contribuer à l'atteinte du premier objectif<sup>18</sup>. Source de débats, cette éventualité a finalement été abandonnée au profit de l'institution d'une taxe incitant la densification, le versement pour sous-densité dont il sera question un peu plus loin.

Au moment de cette réforme, 18 taxes dédiées à l'urbanisme ou à des objets plus ou moins connexes sont recensées. Toutes ne sont pas liées au développement des équipements, ce qui explique qu'un grand nombre d'entre elles ont été maintenues au vu de leur objet justifié, avec un régime qui leur est spécifique (ex : taxe pour création de bureaux ou de commerces en Île-de-France, redevance d'archéologie préventive). Quatre de ces taxes ont été réunies au sein de la taxe d'aménagement créée par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010. Celle-ci regroupe :

- la taxe locale d'équipement (TLE) ;
- la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) ;
- la taxe départementale des conseils d'architecture (TDCAUE) ;
- la taxe complémentaire à la TLE en Ile-de-France (TC-TLE) qui finance principalement les infrastructures de transport induites par l'urbanisation.

Néanmoins, la taxe d'aménagement se décompose en trois parts dans lesquelles on retrouve les objets des taxes précitées. Les taux de chacune de ses parts sont fixés de façon indépendante par les collectivités concernées.

Par ailleurs, toujours à des fins de simplification, la loi du 29 décembre 2010 programme la disparition de quatre participations au 1<sup>er</sup> janvier 2015 :

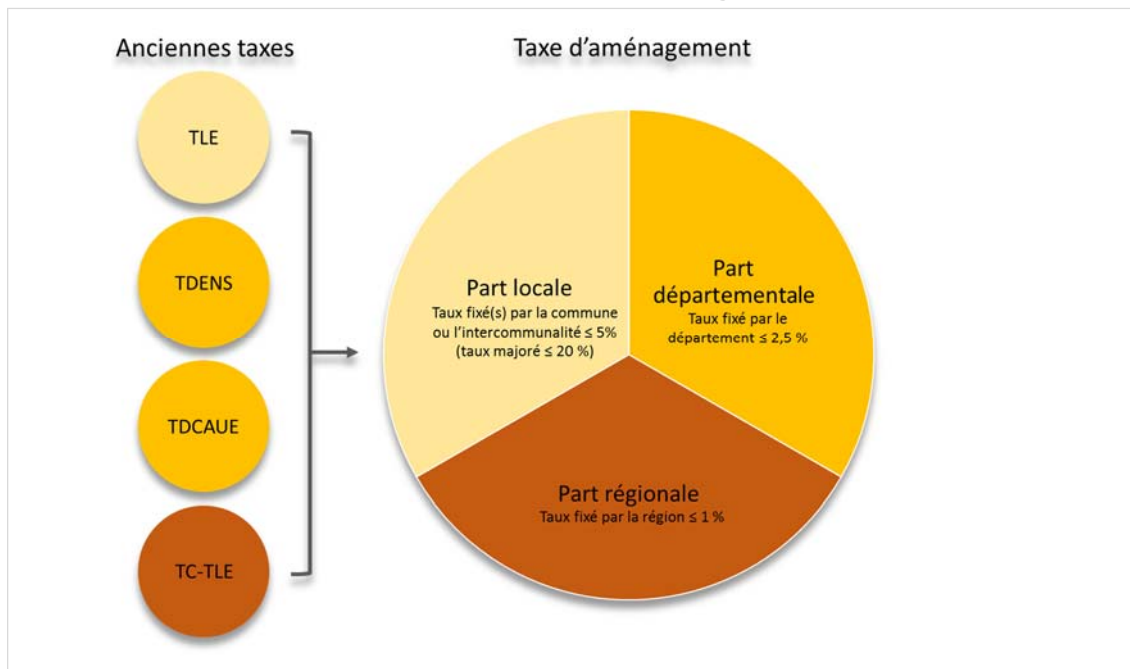
- la participation pour raccordement à l'égout ;
- la participation pour la non-réalisation d'aires de stationnement ;
- la participation pour voirie et réseaux ;
- et la participation des riverains en Alsace-Moselle.

---

<sup>18</sup> L'instauration d'un coefficient fiscal de densité applicable dans les zones U et AU a été envisagée pendant les travaux préparatoires. Voir Y. Jégouzo, « La nouvelle taxe locale d'aménagement : une clarification et une meilleure productivité de la fiscalité de l'urbanisme ? » et J.-P. Lebreton, « La taxe locale d'aménagement et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement », Gridauh, Séminaire de réflexion du 15 février 2010 [www.gridauh.fr]

Enfin, les programmes d'aménagement d'ensemble (PAE)<sup>19</sup> sont supprimés au 1<sup>er</sup> mars 2012, à l'exception de ceux approuvés avant cette date, maintenus jusqu'à leur clôture.

Composition de la taxe d'aménagement



### 1.1.2. Objet de la taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement relève de la fiscalité indirecte des collectivités territoriale. Elle vise à « financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 », qui sont les objectifs généraux que poursuit l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme (principe d'équilibre, qualité urbaine, architecturale et paysagère, diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, protection de l'environnement, etc.) (L. 331-1 C. urb.). S'agissant de la part locale de la taxe d'aménagement, elle vise concrètement à financer les équipements publics induits par l'urbanisation, bien que le code de l'urbanisme ne les vise pas explicitement, sinon indirectement (voir infra, articulation avec la charge des équipements publics). Le produit de la taxe d'aménagement, part locale, est affecté en section d'investissement du budget des communes, et le cas échéant, des EPCI.

### 1.1.3. Opérations générant la taxe d'aménagement et redevables

Le versement de la taxe d'aménagement est lié directement aux opérations d'aménagement et de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature dès lors qu'elles sont soumises à un régime d'autorisation d'urbanisme. En revanche, il n'est pas conditionné par l'obtention de ladite autorisation. Est ainsi redevable de cette taxe, le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, mais aussi le responsable de constructions illégales.

**Certaines opérations font l'objet d'exonérations totales ou partielles.** Elles sont de droit instituées par les collectivités à titre facultatif. Les exonérations de droit sont énumérées à l'article L. 331-7 du code de l'urbanisme. Il s'agit notamment :

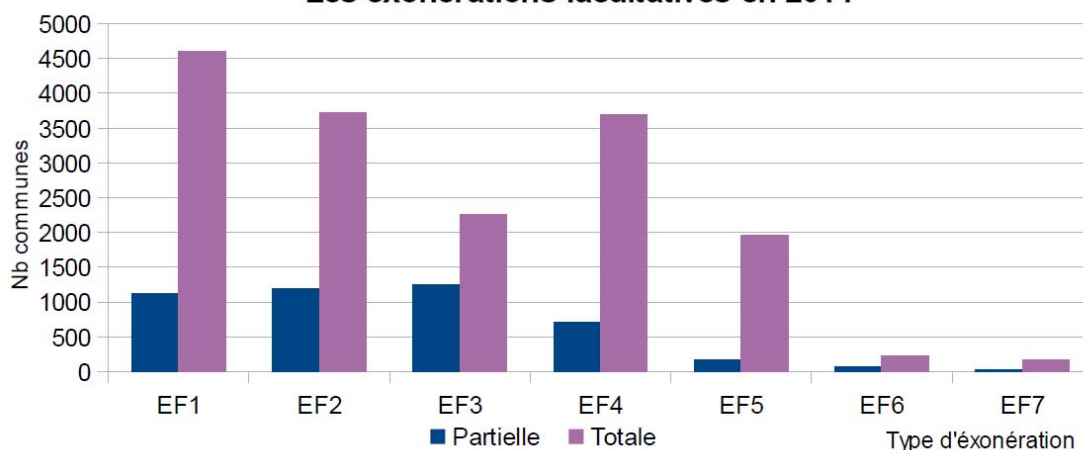
<sup>19</sup> « Le PAE est un dispositif de participation des constructeurs au financement, en tout ou partie, d'un programme d'équipements publics qu'une commune, ou un EPCI, s'engage à réaliser, dans un secteur déterminé, pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier de ce secteur. Créé en 1985, son objet est purement financier et il ne constitue pas une procédure d'urbanisme, même s'il peut se combiner avec certaines d'entre elles. La participation qui permet de le financer est alternative à certaines participations et taxes. Elle peut se cumuler avec certaines d'entre elles ». (M. Goze, Programme d'Aménagement d'Ensemble, Les outils de l'aménagement, Cerema, 2014 [http://outil2amenagement.cerema.fr])

- de constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique (ex : constructions pour des associations ayant un but exclusif d'assistance ou de bienfaisance, constructions destinées aux caisses d'assurance maladie ou organismes d'aide sociale, édifices de culte, locaux diplomatiques) ;
- des logements locatifs financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)<sup>20</sup> et des résidences sociales ;
- des constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national ou dans le cadre de zones d'aménagement concerté, lorsque le coût des équipements de voirie publique, des réseaux et des espaces verts, a été mis à la charge des constructeurs ou des aménageurs ;
- des constructions et aménagements réalisés dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial ;
- des constructions dont la surface est inférieure ou égale à 5 mètres carrés.

Les communes ou EPCI compétents en matière de taxe d'aménagement ont, par ailleurs, la possibilité d'instaurer par délibération **des exonérations facultatives**, dont la liste est définie à l'article L. 331-9 du code de l'urbanisme.

Le recueil statistique du ministère du Logement sur les taxes d'urbanisme fait état des exonérations facultatives les plus mobilisées en 2014 sur le territoire français<sup>21</sup>. Il en ressort que plus de 21 000 communes ont instauré une ou plusieurs exonérations facultatives, principalement en faveur de la construction de logements sociaux hors PLAI, de l'accession à la propriété des primo-accédants et du commerce de proximité.

### Les exonérations facultatives en 2014



EF1 : Les locaux d'habitation et d'hébergement bénéficiant d'un prêt aidé de l'État, hors PLAI

EF2 : 50% de la surface excédant la surface d'abattement (100 m<sup>2</sup>) pour les constructions à usage de résidence principale financées à l'aide du prêt à taux zéro renforcé (PTZ+)

EF3 : Les locaux à usage industriel

EF4 : Les commerces de détail dont la surface de vente est inférieure à 400 m<sup>2</sup>

EF5 : Les immeubles classés ou inscrits

EF6 : Les surfaces à usage de stationnement, annexes aux locaux d'habitation et d'hébergement financés avec certains prêts aidés de l'État

EF7 : Les surfaces à usage de stationnement, annexes aux immeubles autres que d'habitations individuelles

Source : Taxes d'urbanisme, statistiques année 2014, Min. du logement et de l'habitat durable, juill. 2016.

## 1.1.4. Assiette de la taxe d'aménagement

<sup>20</sup> Ou logements locatifs très sociaux (LLTS) dans les départements d'Outre-mer.

<sup>21</sup> Taxes d'urbanisme, statistiques année 2014, Min. du logement et de l'habitat durable, juill. 2016.

À l'occasion de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, les neuf catégories d'assiette de construction de l'ancienne TLE ont été remplacées par une valeur forfaitaire au mètre carré des constructions qui est réactualisée annuellement, en fonction de l'indice du coût de la construction (art. L. 331-10 C. urb.).

Valeurs annuelles au mètre carré de la taxe d'aménagement

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hors Île-de-France	660 €	693 €	724 €	712 €	705 €	701 €	705 €
En Île-de-France	748 €	785 €	821 €	807 €	799 €	795 €	799 €

Un abattement de 50 % est appliqué sur les valeurs indiquées ci-dessus pour :

- les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale ;
- les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale<sup>22</sup>.

Pour déterminer l'assiette de la taxe, il faut multiplier la surface intérieure des constructions<sup>23</sup>, par la valeur forfaitaire sus-mentionnée après déduction des abattements.

*Par exemple, pour une construction de 170 m<sup>2</sup> de surface taxable, en 2017, l'assiette de la taxe d'aménagement en région Ile-de-France sera : [100 m<sup>2</sup> x (799 € x 50%)] + (70 m<sup>2</sup> x 799 €) = 67 880 €*

Certains aménagements et installations toutefois voient leur assiette de taxe d'aménagement déterminée de façon forfaitaire (art. L. 331-13 C. urb.).

Valeur forfaitaire pour certains aménagements ou installations

Type d'aménagement ou d'installation	Valeur forfaitaire
Emplacement de tente, caravane et résidence mobile de loisirs (terrain de camping ou aire naturelle)	3 000 € par emplacement
Habitation légère de loisirs (HLL)	10 000 € par emplacement
Piscine	200 € par m <sup>2</sup>
Éolienne de plus de 12 m de hauteur	3 000 € par éolienne
Panneau photovoltaïque (capteurs solaires destinés à la production de l'électricité) fixé au sol *	10 € par m <sup>2</sup> de surface de panneau
Aire de stationnement extérieure	de 2 000 € à 5 000 € par emplacement (selon la délibération de la collectivité territoriale).

\* Les panneaux solaires thermiques, qui produisent de la chaleur, ne sont pas taxés.

### 1.1.5. De l'institution de la taxe d'aménagement au recouvrement : la mobilisation d'une chaîne d'acteurs

Pour obtenir le montant de la taxe d'aménagement à payer, il faut multiplier la valeur de l'assiette par les différents taux applicables correspondant à chaque part (locale, départementale, régionale).

<sup>22</sup> Art. L.331-12 du code de l'urbanisme. Les logements sociaux de type PLAI qui font également l'objet d'un abattement dans le cadre des parts départementale et régionale de la taxe d'aménagement ne sont pas mentionnés ici, dans la mesure où ils font l'objet par ailleurs d'une exonération de la part locale de la taxe d'aménagement.

<sup>23</sup> Soit la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies (art. L. 331-10 C. urb.).

La **détermination du taux** des différentes parts de la taxe d'aménagement relève des collectivités concernées. La question des taux relatifs à la part locale fera l'objet de développements détaillés plus loin.

Puis, ce sont les services départementaux de l'État<sup>24</sup> qui sont compétents pour **fixer les bases d'imposition et liquider la taxe d'aménagement**. À cette fin, les autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme fournissent aux services de l'État, dans le délai d'un mois à compter du point de départ de l'autorisation d'urbanisme<sup>25</sup> ou du procès-verbal constatant l'infraction pour une construction édifiée sans autorisation, le dossier contenant les éléments y afférent, ainsi que les références du taux de taxe applicable dans le secteur concerné<sup>26</sup>. À cette occasion, les services de l'État vérifient la déclaration de superficie du pétitionnaire pour détecter les éventuelles incohérences.

Une fois ces bases déterminées, les éléments sont transmis via une base informatique à la direction départementale des finances publiques en charge de procéder au **recouvrement des sommes**. Parallèlement, une lettre d'information sur le montant à payer est envoyée au redevable.

Lorsque le montant de la taxe est supérieur à 1500 euros, le redevable règle celle-ci aux services fiscaux en deux fois : une partie un an après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, la seconde partie l'année suivante. Les réclamations concernant l'assiette de la taxe d'aménagement sont recevables jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de l'émission du premier titre de perception ou du titre unique. Le redevable dispose d'une année supplémentaire pour contester l'assiette dans le cas où il a fait l'objet d'une rectification (suite à une déclaration de surface de plancher erronée). En ce cas, le dossier est retourné à la DDT ou à l'unité territoriale concernée qui va de nouveau instruire le dossier, avant de le renvoyer aux services fiscaux.

Les contestations rallongent le délai de mise en recouvrement et retardent d'autant le moment où les collectivités bénéficiaires percevront effectivement le produit de la taxe d'aménagement, par mensualités.

## 1.2- Une TA locale le plus souvent de compétence communale

La réforme de la fiscalité de l'urbanisme a fait évoluer le principe de la mise en place de la taxe locale dédiée aux équipements. La TLE était instituée de droit dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans les communes d'Île-de-France listées par décret – les communes disposant du droit de renoncer à cette taxe. Les autres communes avaient la possibilité d'instaurer ladite taxe.

La taxe d'aménagement, quant à elle, est instituée de plein droit :

- dans toutes les communes dotées d'un PLU, sauf renonciation expresse par délibération pour une durée minimale de 3 ans ;
- dans les communautés urbaines, les métropoles (sauf celle du Grand Paris) et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse par délibération pour une durée minimale de 3 ans.

Elle peut être instituée par ailleurs :

- par délibération du conseil municipal, dans les communes non dotées de PLU ;
- par délibération de l'organe délibérant dans les autres EPCI compétents en matière de PLU en lieu et place des communes qu'ils regroupent, sous réserve de l'accord des communes exprimé à la majorité qualifiée (soit 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale de l'EPCI, ou inversement). Il y a ici une certaine continuité avec le droit de la TLE, si ce n'est qu'il était question alors des EPCI compétents pour certains équipements publics et non en matière de PLU.

Autrement dit, dans le régime de la taxe d'aménagement, comme précédemment dans celui de la TLE, les EPCI sont le plus souvent compétents à titre subsidiaire. Seules les communautés urbaines et métropoles (à l'exception de celle du Grand Paris) sont compétentes de droit.

<sup>24</sup> Directions départementales des territoires ou unités territoriales de la direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement.

<sup>25</sup> Délivrance du permis de construire, naissance de l'autorisation tacite de construire ou d'aménager, non-opposition à une déclaration préalable, etc.

<sup>26</sup> Articles R. 331-9 et suivants du code de l'urbanisme.

Les EPCI compétents en matière de PLU peuvent instituer la taxe d'aménagement sous réserve de l'accord de la majorité des communes membres (voir supra). En pratique, le lien compétence TA/compétence PLU reste assez théorique. Il ressort des réponses des communes et intercommunalités dans le cadre de l'enquête francilienne, que les EPCI compétents en matière de PLU ne se sont pas saisis de cette possibilité. En Île-de-France, il semblerait que la seule intercommunalité compétente en matière de taxe d'aménagement soit donc celle qui l'est de droit, à savoir la communauté urbaine de Grand Paris Seine-et-Oise.

Par ailleurs, l'EPCI lorsqu'il a institué la taxe d'aménagement peut reverser tout ou partie du produit de la taxe aux communes membres. La réciproque est également valable. C'est une nouveauté dans le cadre de la taxe d'aménagement, car s'agissant de la TLE, le reversement d'une partie du produit de la taxe à un EPCI ayant la charge d'équipements n'était pas organisé.

Ainsi aujourd'hui, l'article L. 331-2 C. urb. prévoit que « tout ou partie de la taxe perçue par la commune peut être reversé à l'établissement public de coopération intercommunale ou aux groupements de collectivités dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de leurs compétences ». Les conditions de ce reversement sont prévues « par délibérations concordantes du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités ». Il n'y a donc pas d'obligation de reversement de cette quote-part du produit de la taxe d'aménagement, même si elle peut être cohérente avec la charge des équipements publics revenant à l'intercommunalité. La communauté d'agglomération de Paris-Saclay a indiqué qu'aucun reversement des communes vers l'EPCI n'a été réalisé sur la base des dispositions sus-évoquées<sup>27</sup>.

Il n'existe donc pas de liaison « automatique » entre charge de l'équipement et fiscalité dédiée, au regard du droit, et celle-ci n'est vraisemblablement pas une évidence, en pratique. Il est difficile semble-t-il de trouver la liaison la plus pertinente entre fiscalité de l'urbanisme et compétences – et quelles compétences ? Celles de planification permettant de définir une stratégie urbaine qui va impacter les besoins en équipements ? Ou celles précisément relatives aux équipements publics ? Au final, la pratique révèle que la fiscalité de l'urbanisme demeure avant tout une affaire communale.

## ■ Le cas particulier de la double intercommunalité du Grand Paris

La loi de finances du 29 décembre 2015 a introduit une taxe d'aménagement instituée de plein droit dans les métropoles, tout en prévoyant une mise en œuvre différée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour la Métropole du Grand Paris (MGP). Un groupe de travail a été constitué au sein de cette dernière en 2016 « afin d'étudier les modalités d'application de ces dispositions (...) et d'identifier les marges de souplesse qui pourraient être introduites dans le dispositif »<sup>28</sup>, l'idée étant alors de restituer cette compétence aux communes, la loi permettant notamment aux métropoles de renoncer à cette dernière. Finalement, à la suite d'un amendement dans le cadre de la loi de finances pour 2017, suscité par la MGP, la compétence pour instituer la taxe d'aménagement lui est retirée.

Par défaut, donc, ce sont les communes qui demeurent compétentes pour fixer le taux de la taxe d'aménagement, en percevoir le produit, ou si elles le souhaitent renoncer à instituer cette taxe.

L'EPT compétent de droit en matière de PLU peut toutefois délibérer pour instituer la taxe d'aménagement, avec l'accord des communes à la majorité des 2/3 des communes représentant la moitié de la population ou de la moitié des communes représentant les 2/3 de la population. En pratique, il ne semble pas que ce cas de figure ce soit présenté.

Depuis fin 2017 – sous réserve des évolutions institutionnelles à venir – les opérations d'aménagement, ainsi que les réserves foncières relèvent de la MGP ou de l'EPT<sup>29</sup>. Par ailleurs, et s'agissant des documents les plus directement concernés par les équipements, la planification ressortit à la MGP (schéma de cohérence territoriale, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement) ou à l'EPT (plan local d'urbanisme). Enfin, les équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs reconnus d'intérêt territorial par les EPT relèvent de ces derniers. Il faut en outre ajouter à cette liste, la reprise des compétences optionnelles et facultatives héritées des anciens EPCI étendues à l'ensemble

<sup>27</sup> Voir monographie, p. 83.

<sup>28</sup> Communiqué de presse suite au Bureau de la MGP du 14 juin 2016.

<sup>29</sup> À ce jour, une opération existante a été reconnue d'intérêt métropolitain : la ZAC des Docks de Saint-Ouen. Six autres opérations futures sont éligibles à cette qualification. Pour que ces dernières soient effectivement reconnues d'intérêt métropolitain, elles devront répondre à plusieurs critères définis par la MGP. Sont, par ailleurs, reconnues d'intérêt métropolitain les réserves foncières en vue de l'aboutissement des opérations d'aménagement et de restructuration urbaine d'intérêt métropolitain, ainsi que celles contribuant la valorisation du patrimoine naturel et paysager et à l'exercice de la compétence Gemapi. V. délibération du conseil métropolitain du 8 décembre 2017.



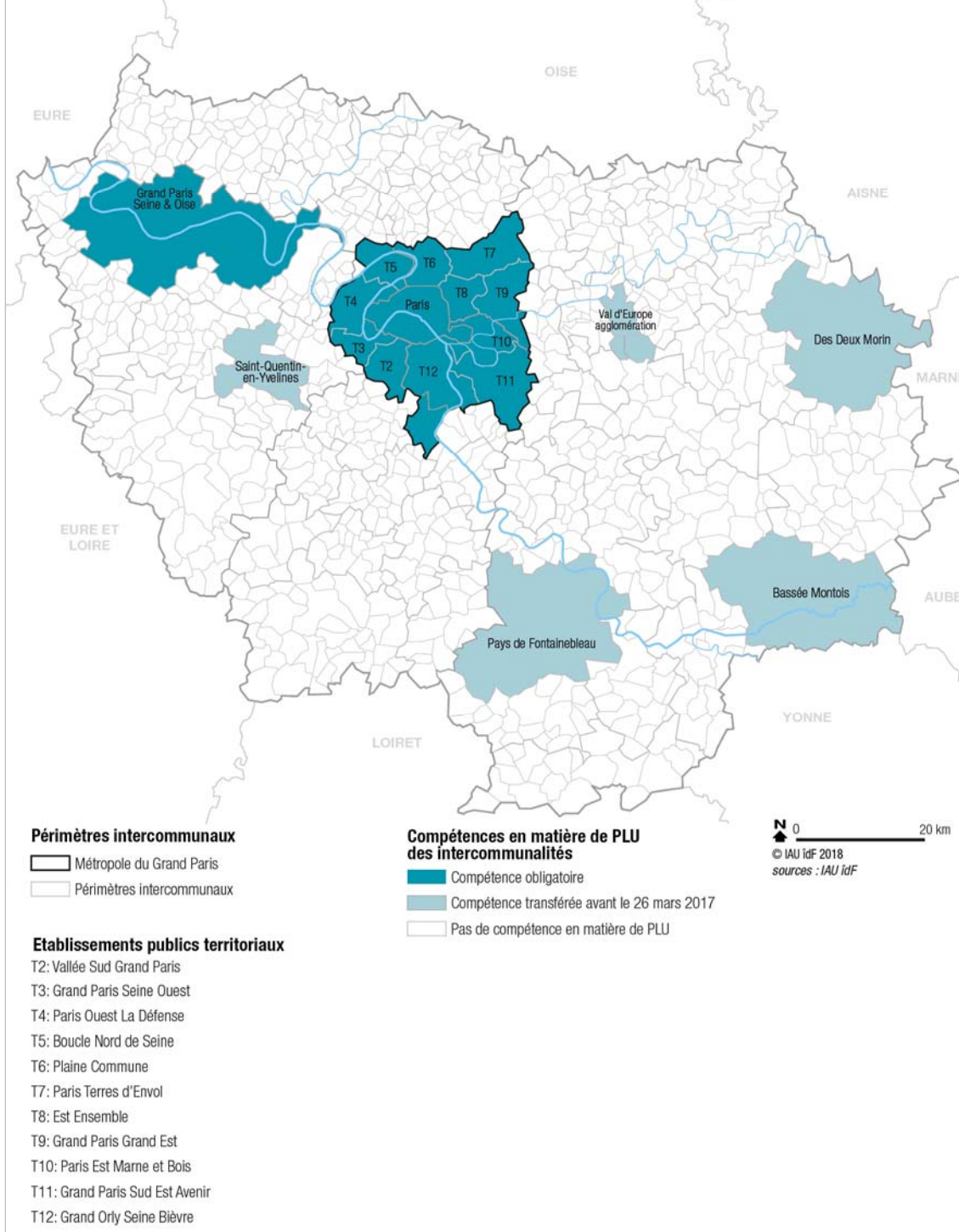
du périmètre de l'EPT. Par exemple, l'EPT Grand Paris Grand Est a conservé et étendu à l'ensemble de son territoire la compétence « création, aménagement et gestion de maisons de justice et du droit », compétence facultative précédemment exercée par la Communauté d'agglomération de Clichy-sous-Bois / Montfermeil<sup>30</sup>.

Au total, et s'il ne faut bien sûr pas minorer la charge des équipements restant du ressort des communes (dont les équipements scolaires primaires et les équipements culturels et sportifs communaux), on observe d'une part, que nombre des investissements en équipements va reposer *in fine* sur les échelons métropolitain et territorial et, d'autre part, que la planification/programmation se situe à ces mêmes échelons. La MGP a affirmé sa volonté de « restituer » la compétence « taxe d'aménagement » aux communes, mais peut-être qu'une réflexion serait à mener plus opportunément s'agissant de l'articulation EPT/communes sur la question de la fiscalité de l'urbanisme. En effet, au-delà de la compétence en matière de PLU, et des équipements dont l'EPT a la responsabilité, il est aussi partie prenante dans d'autres dispositifs de financement, tels que le projet urbain partenarial, outil alternatif à la taxe d'aménagement. Dans le cadre de l'enquête francilienne, des communes ont invoqué la complexité des montages juridiques impliquant l'échelon communal et intercommunal, inévitable au vu de la clef de répartition des compétences actuelle. Une approche des dispositifs de financements plus globale et concertée en amont de leur mise en place entre les deux échelons, pourrait constituer un élément de facilitation pour mettre en place une véritable politique de financement des équipements publics. Le raisonnement pourrait être transposé à d'autres intercommunalités dont le degré d'intégration des compétences est élevé (comme la communauté urbaine) ; le besoin de rationalisation revêt néanmoins un relief particulier dans le cadre de la « double intercommunalité » du Grand Paris, souffrant au demeurant d'une relative instabilité institutionnelle.

---

<sup>30</sup> V. Conseil de territoire de l'EPT Grand Paris Grand Est, compte rendu de séance, 17 octobre 2017.

## Compétence « Plan local d'urbanisme » des intercommunalités

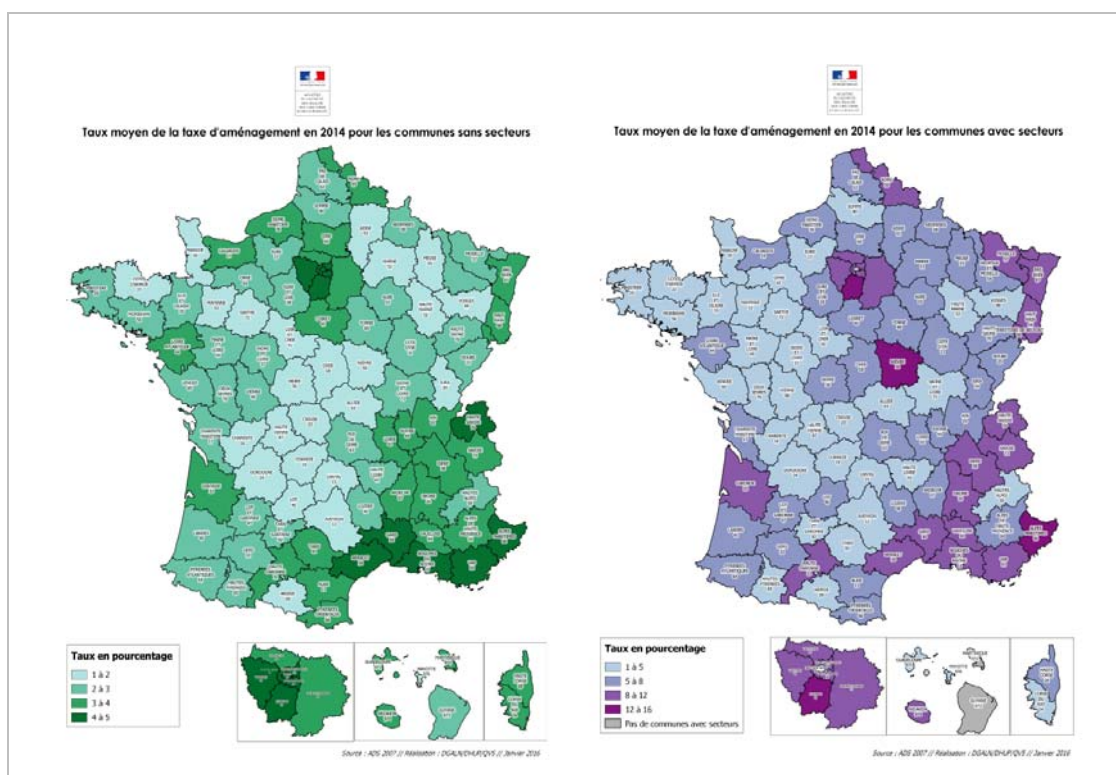


En Ile-de-France, la communauté urbaine de Grand Paris Seine & Oise est compétente de droit pour instituer la taxe d'aménagement. A l'origine, la Métropole du Grand Paris devait l'être également à compter de 2017, mais la disposition en ce sens a été abrogée avant même d'avoir pris effet. La taxe d'aménagement peut par ailleurs être instituée par un EPCI compétent en matière de PLU (notamment les établissements publics territoriaux), sous réserve de l'accord des communes membres exprimé à la majorité qualifiée. Il semble, en pratique, que cette compétence soit restée à l'échelon communal.

### 1.3- La modulation des taux pour une politique fiscale de l'urbanisme

Le taux de droit commun pour la part locale de la taxe d'aménagement est situé entre 1 et 5 % – dans une certaine continuité du droit de la TLE. En pratique, le taux moyen appliqué est de 5 %, il constitue en quelque sorte un taux de référence. Mais il ne s'agit pas, pour autant, d'un taux par défaut. En effet, la commune ou l'intercommunalité compétente doit délibérer pour fixer le taux de la taxe d'aménagement. À défaut de délibération, c'est un taux de 1 % qui s'applique sur le territoire où la taxe est instituée de plein droit<sup>31</sup>.

En présence d'enjeux d'urbanisation ou de densification particuliers, ce taux est majoré (voir *infra*) ; au contraire, lorsque ces enjeux sont moindres, ce taux est abaissé. Si on observe les taux moyens de taxe d'aménagement à l'échelle des départements (cartes ci-dessous), on constate que les communes franciliennes se situent dans une fourchette haute par rapport à celles des autres régions. Si on regarde la situation francilienne plus en détail (v. page ci-contre), il apparaît toutefois que les communes de grande couronne, pour beaucoup situées au sud/sud-est de la région ont délibéré sur des taux plus faibles<sup>32</sup>. Il s'agit essentiellement de communes rurales. En revanche, les communes rurales de l'ouest francilien ont des taux plus proches du taux de référence de 5 %. Cette pratique des taux est, accessoirement, un indice qui reflète un développement qui continue de s'accroître davantage à l'ouest qu'à l'est.



Taux moyen de la part communale de la taxe d'aménagement à l'échelle des départements : pour les communes ayant fixé un taux unique (carte de gauche) et pour celles ayant fixé des taux différenciés dans certains secteurs (carte de droite). Les communes franciliennes sont parmi celles qui ont fixé les taux les plus élevés.

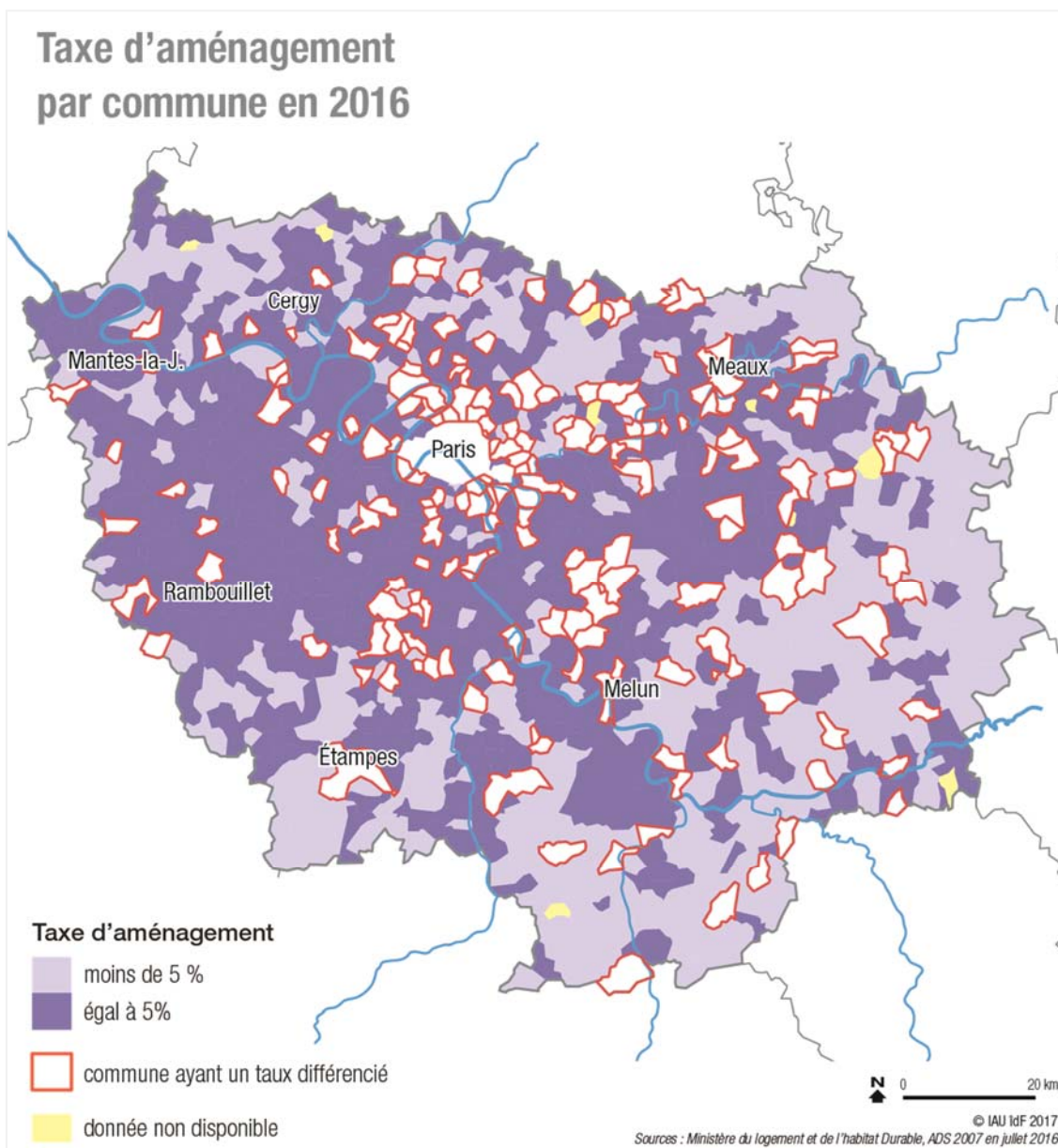
Source : ADS 2007 // Réalisation : DGALN/DHUP/QV5 // Janvier 2016

<sup>31</sup> Pour rappel : dans les communes dotées d'un PLU ou d'un POS, dans les métropoles (sauf celle du Grand Paris) et dans les communautés urbaines.

<sup>32</sup> Un tiers des communes ont institué un taux unique inférieur à 5 %. Plus de la moitié de celles-ci sont situées en Seine-et-Marne, 18 % dans le Val-d'Oise, 13 % en Essonne, 12 % dans les Yvelines, et moins de 4 % en petite couronne.

Le taux peut être uniforme sur l'ensemble de la commune. Cela concerne la grande majorité des communes franciliennes. Le taux peut également faire l'objet d'une sectorisation en fonction des besoins en équipements plus ou moins importants selon les différentes parties du territoire.

La TLE ne permettait pas aux communes de définir une politique fiscale de l'urbanisme adaptée aux enjeux de leur territoire. Les communes avaient, en effet, une marge de manœuvre limitée, dans la mesure où, si elles pouvaient faire varier le taux de la taxe (entre 1 et 5 %), c'était en fonction des catégories de constructions, mais non en fonction du territoire<sup>33</sup>, alors que certaines zones peuvent nécessiter plus d'investissements en équipements que d'autres. La sectorisation telle qu'elle a été conçue dans le cadre de la taxe d'aménagement est ainsi une avancée par rapport à la TLE.



<sup>33</sup> Sauf cas particulier des zones d'agglomération nouvelles.

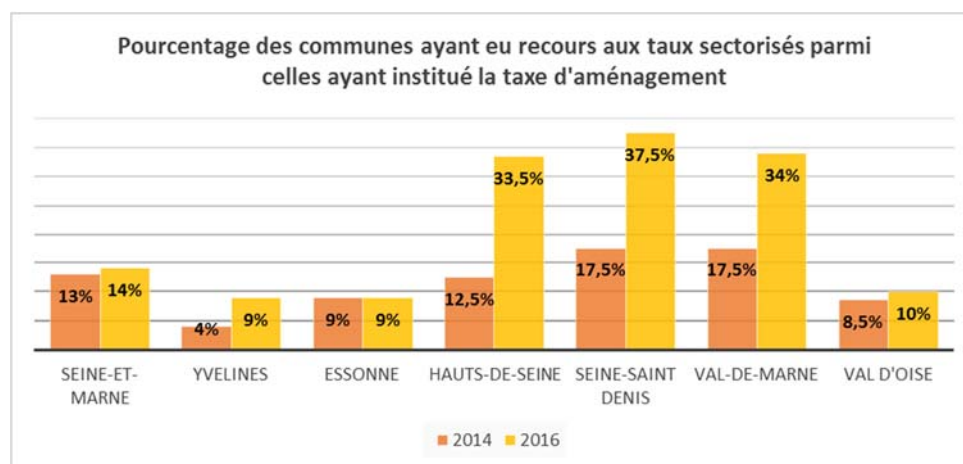
### 1.3.2. La sectorisation

Les collectivités n'ont pas besoin de motiver la sectorisation lorsque le taux est compris entre 1 et 5 %, toutefois la circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement précise que « la sectorisation des taux ne doit pas conduire à une rupture d'égalité devant la charge de l'impôt : ainsi, à l'intérieur d'un même secteur comportant les mêmes équipements publics, il ne peut y avoir des taux différents selon les parcelles puisque tous les constructeurs doivent contribuer également au financement des mêmes équipements publics. (De même, en cas d'aménagement d'une voie, le taux de la part communale de la taxe d'aménagement doit être le même de part et d'autre de la voie) » (p. 36).

Si la taxe d'aménagement fait l'objet d'une sectorisation, celle-ci doit figurer sur un document graphique reporté dans les annexes informatives du PLU. En l'absence de ces documents la délibération déterminant les taux et secteurs de taxe d'aménagement et le document graphique doivent être affichés en mairie.

#### ■ Quelles communes ont recours à la sectorisation ?

D'après le recueil statistique du ministère du Logement sur les taxes d'urbanisme, en 2014 seules 6 % des communes françaises ayant institué la taxe d'aménagement ont eu recours à des taux sectorisés. C'est en Ile-de-France que la sectorisation est la plus pratiquée, ainsi que dans les grands pôles économiques (Lille, Bordeaux, Strasbourg). En 2016, le recours aux taux sectorisés s'est encore accru, tout particulièrement dans les départements des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de Seine-Saint Denis. En moyenne, 15 % des communes franciliennes ayant institué la taxe d'aménagement ont sectorisé cette fiscalité. Paris n'y a pas recours (voir carte page ci-contre).



Source : Min. du logement et de l'habitat durable, ADS 2007, données 2014 et 2016

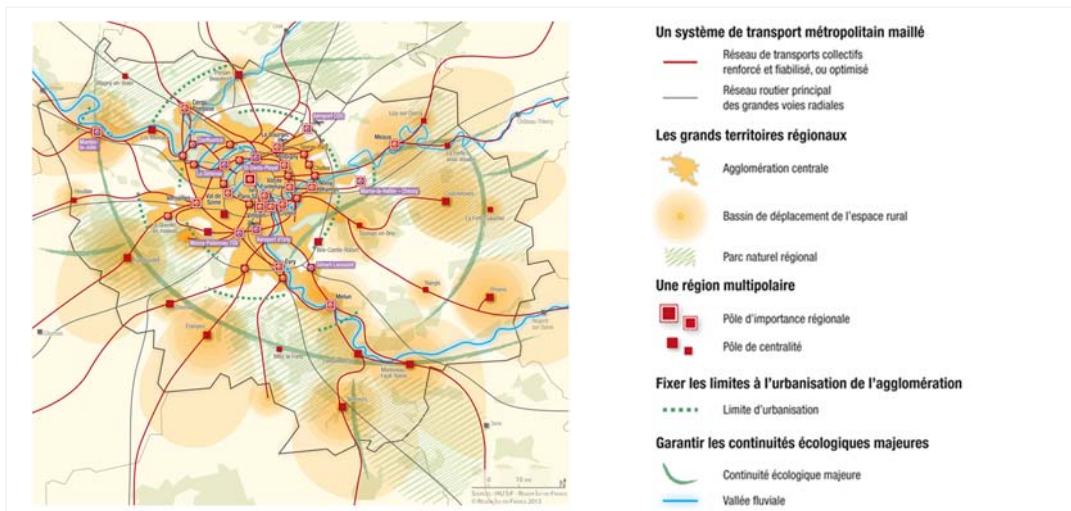
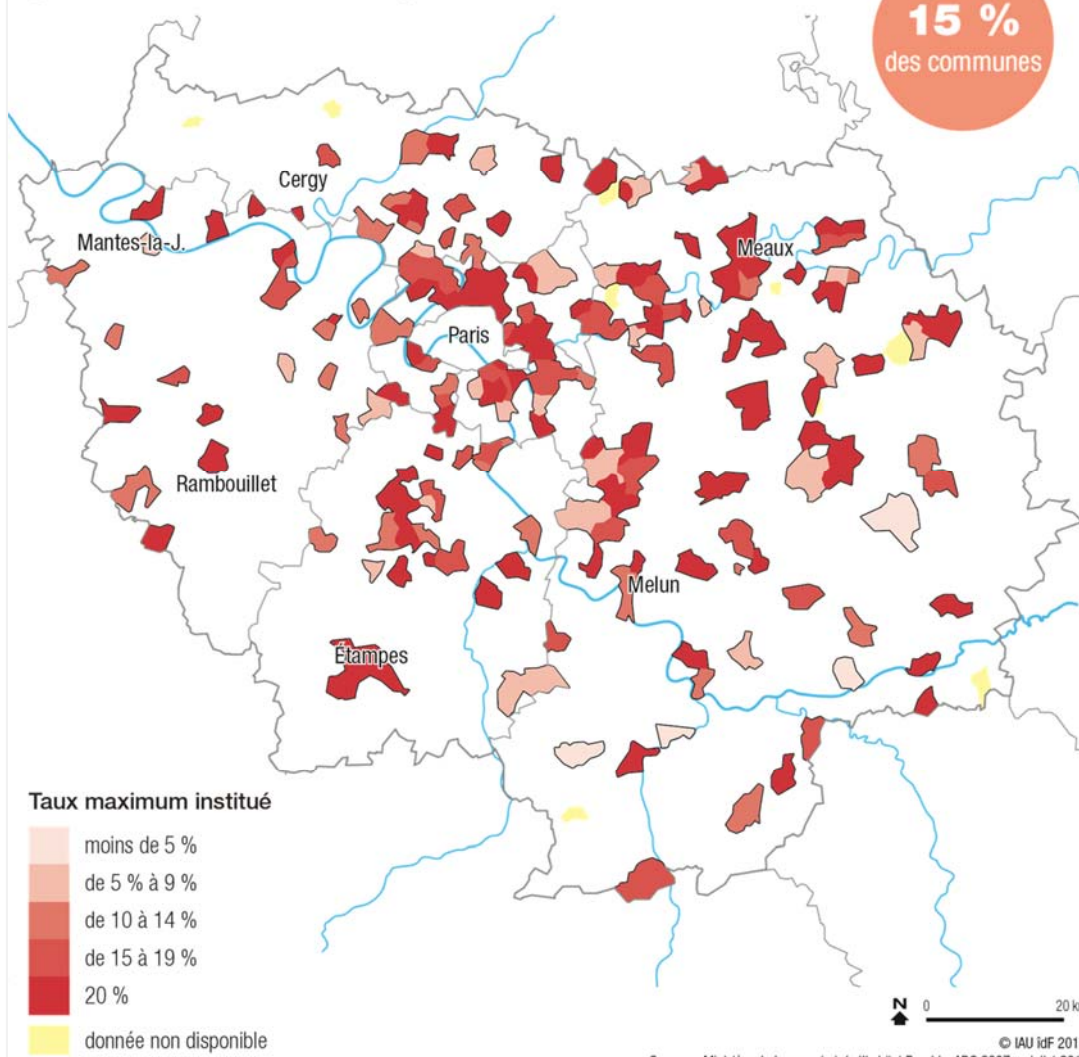
Pour certaines communes, l'intérêt de recourir à la sectorisation, voire à la majoration du taux de TA, est moindre dans la mesure où sa mise en œuvre est neutralisée en présence d'autres dispositifs excluant l'application de la TA (création d'une zone d'aménagement concerté où les aménageurs prennent en charges certains équipements, signature d'un projet urbain partenarial) ou en raison des exonérations applicables (comme en présence de logements sociaux financés par un PLAI). A titre d'exemples, Grigny<sup>34</sup> et Massy comptent un grand nombre de ZAC, où ne s'applique pas la taxe d'aménagement, et hors ZAC un grand nombre de logements sociaux exonérés de cette même taxe.

Dans le cadre de l'enquête, il a été observé que la fixation du taux ou des taux de taxe d'aménagement n'est pas forcément corrélée à l'élaboration ou l'évolution du PLU ou du document équivalent, qui pourtant définit une stratégie de développement ou de densification impactant les besoins en équipements. Toutefois, la mise en œuvre du PLU a conduit certaines communes à engager une réflexion sur les taux de taxe d'aménagement pertinents.

<sup>34</sup> Voir monographie en annexe.

## Les communes appliquant un taux différencié pour la taxe d'aménagement

15 %  
des communes



Les communes ayant institué des secteurs où les taux maxima sont les plus élevés sont situées généralement dans l'agglomération centrale et les pôles de centralités ou/et comprennent des projets de gares induisant une densification à leur proximité. *En bas* : extrait de la carte du projet spatial régional du Sdrif mettant en exergue notamment les polarités et les bassins de déplacement.

### 1.3.3. Le recours aux taux majorés

Selon l'article L. 331-15 C. urb. « Le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs par une délibération motivée, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux<sup>35</sup> est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces secteurs ».

En Île-de-France, en 2016, 90 communes ont défini des secteurs à taux majoré. La moitié d'entre elles ont instauré des secteurs à 20 %<sup>36</sup>.

#### ■ La motivation du recours au taux majoré

La majoration des taux évoquée – comprise donc entre 5 et 20 % – vise des secteurs non équipés ou insuffisamment équipés et implique une motivation de la délibération.

La motivation doit établir le lien entre le développement urbain à venir dans un ou plusieurs secteurs déterminés et les besoins en équipements publics engendrés par celui-ci, en termes d'équipements d'infrastructure et de superstructure. La commune ou l'intercommunalité si elle est compétente doit démontrer le caractère nécessaire de ces équipements, et définir un taux de taxe d'aménagement qui, s'il est majoré, doit induire un financement proportionnel au coût des équipements envisagés.

Au moment de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, l'étendue de la motivation du taux majoré a suscité des interrogations : notamment, devra-t-elle aller jusqu'à l'annexion d'un programme d'équipements détaillé ? Le produit de la taxe majorée devra-t-il être affecté uniquement aux équipements prévus dans la zone concernée ? Les textes aujourd'hui ne le prévoient pas.

À ce titre, la circulaire du 18 juin 2013 indique que « pour motiver le recours à un taux majoré supérieur à 5%, il n'est pas nécessaire d'établir une estimation précise, ni de faire un avant-projet sommaire des travaux, mais seulement d'indiquer la nécessité de réaliser certains équipements publics importants (à énumérer) pour accueillir les futurs habitants ou usagers du secteur ». La circulaire met donc l'accent sur les principes de nécessité et de proportionnalité, rappelant sur ce second aspect que la délibération « doit par ailleurs justifier que le taux retenu ne finance que la quote-part du coût des équipements publics nécessaires aux futurs habitants ou usagers du secteur d'aménagement ». Il faut en outre que les équipements projetés soient effectivement réalisés, même si aucun délai n'est imparti aux communes à cette fin. La circulaire précise enfin que le maintien d'un taux majoré ne se justifie plus une fois lesdits équipements réalisés.

#### ■ Des études préalables pour fixer les taux pertinents

En pratique, d'après l'enquête réalisée auprès des communes franciliennes, les communes répondent dans l'ensemble aux exigences légales de motivation, au moins sur le critère de la nécessité. Sont évoqués les perspectives d'urbanisation, de densification ou de mutation d'un quartier. Le critère de proportionnalité de la taxe est plus délicat à appréhender et implique que les communes intéressées réalisent une estimation des besoins et des coûts des équipements publics. Or, toutes ne réalisent pas en amont d'études « fines » en vue de la fixation des taux – ce qui n'est en tout état de cause pas exigé par la loi. Si le défaut d'ingénierie a été plusieurs fois évoqué, d'autres raisons sont également avancées pour expliquer l'absence d'étude détaillée : parfois les taux sont délibérés dans l'urgence à l'approche d'opérations d'ampleur, et cela concerne aussi les communes plus importantes dotées de services techniques. À cet égard, il faut relever que la commune ou l'intercommunalité compétente délibère avant le 30 novembre, pour que le taux voté entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

---

<sup>35</sup> Au regard de la circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement, les « travaux substantiels » sont des « travaux importants de création ou de renforcement d'infrastructure de voirie ou de réseaux (notamment eau potable, électricité, assainissement, éclairage public, station d'épuration, ...) ». Les « équipements généraux » sont des « équipements de superstructure pouvant profiter à l'ensemble des habitants de la collectivité mais nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants et usagers des constructions attendues dans le secteur (exemples : marché couvert, salle des fêtes, salle de sport, piscine, parking, bibliothèque, gare RER ou TER, etc...) ».

<sup>36</sup> Source : Ministère du logement et de l'habitat durable, ADS 2007 en juillet 2016.

Deux approches en vue de la fixation des taux majorés ont pu ainsi être constatées :

- La commune réalise une étude prévisionnelle des équipements induits par le développement urbain à venir, et de leurs coûts et met en place les taux majorés adaptés. Dans certains cas, il a pu être observé des taux finement définis, avec une volonté d'adapter les différents taux aux spécificités de chaque secteur. Sur le territoire de certaines communes, on a ainsi des secteurs à taux majorés et d'autres à un taux inférieur au droit commun ;
- La commune identifie les secteurs à fort potentiel de développement et établit un taux majoré en fonction de la perspective de ce développement sans le connecter à une estimation précise du coût des équipements induits.

**La nécessité des équipements et le caractère proportionnel de la taxe ne sont pas les seuls éléments déterminants pour fixer un taux majoré ; le marché immobilier est à prendre en compte.**

Juridiquement la fixation du taux maximal pour la taxe d'aménagement dans certains secteurs n'est conditionnée que par son caractère justifié. Ceci laisse une grande marge de manœuvre aux communes. En pratique, la fixation de ce taux implique de tenir compte du degré de « tolérance » de cette fiscalité au regard du marché immobilier. Par exemple, la commune de Château-Landon a, dans le cadre de l'enquête, évoqué le réajustement à la baisse d'un taux majoré, suite au retour d'aménageurs soulignant le caractère dissuasif d'un taux de taxe d'aménagement trop élevé.

Compte tenu de cette donnée économique, il peut arriver que l'outil destiné à financer de nouveaux équipements soit détourné de son but premier. Une commune a indiqué avoir fixé le taux maximum dans un quartier à proximité d'une future gare, dans la perspective de limiter la densification à cet endroit. En l'occurrence, il s'agissait d'une commune rurale et il est vraisemblable qu'un taux maximum aurait été bien moins dissuasif là où le marché immobilier est plus dynamique.

Ainsi, à Issy-les-Moulineaux, les quartiers composés essentiellement de bureaux font l'objet d'un taux de TA de 20%, fixé en fonction des objectifs de densification des quartiers, sans que celui-ci ne constitue un obstacle pour la construction.



La fixation d'un taux de taxe d'aménagement majoré doit être motivé par les besoins en équipements publics induits par le développement urbain à venir dans un ou plusieurs secteurs déterminés.



## ■ L'adéquation du périmètre de projet et des secteurs majorés

L'engagement d'une réflexion ou d'études préalables à la fixation des taux de taxe d'aménagement, en lien avec la planification du territoire, n'est pas seulement pertinent au regard de la justification des taux majorés, mais également au regard, plus largement, de l'intérêt financier de la commune ou de l'intercommunalité compétente concernée.

En effet, selon l'article R. 331-8 du code de l'urbanisme, « pour le calcul de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement, si le projet de construction ou d'aménagement est réalisé dans des secteurs comportant des taux différents (...), il est fait application du taux le moins élevé ». Autrement dit, si le périmètre du secteur majoré est « mal » identifié et si même une toute petite surface de plancher du projet de construction est comprise dans le secteur au taux le plus faible, c'est ce dernier qui s'applique. Ceci peut représenter un manque à gagner conséquent pour la commune lorsque les écarts de taux sont importants.

Le cas a été évoqué dans le cadre d'une question parlementaire<sup>37</sup>. En l'espèce, une commune avait reçu une demande de permis de construire pour la réalisation de 174 logements avec une surface taxable de près de 22 700 mètres carrés. Plus de 93 % du terrain d'assiette de ce projet se trouvait dans une zone où le taux de la taxe d'aménagement avait été porté à 20 %, les 7 % restant étant dans une zone où le taux avait été fixé à 5 %. En application des dispositions citées plus haut, la commune aurait dû bénéficier d'une ressource moindre par rapport au montant escompté – dans la mesure où c'est le taux de 5 % qui s'appliquait à l'ensemble de l'assiette du projet « à cheval » sur les deux secteurs de TA. Dans les faits, une solution plus « équitable » a été trouvée.

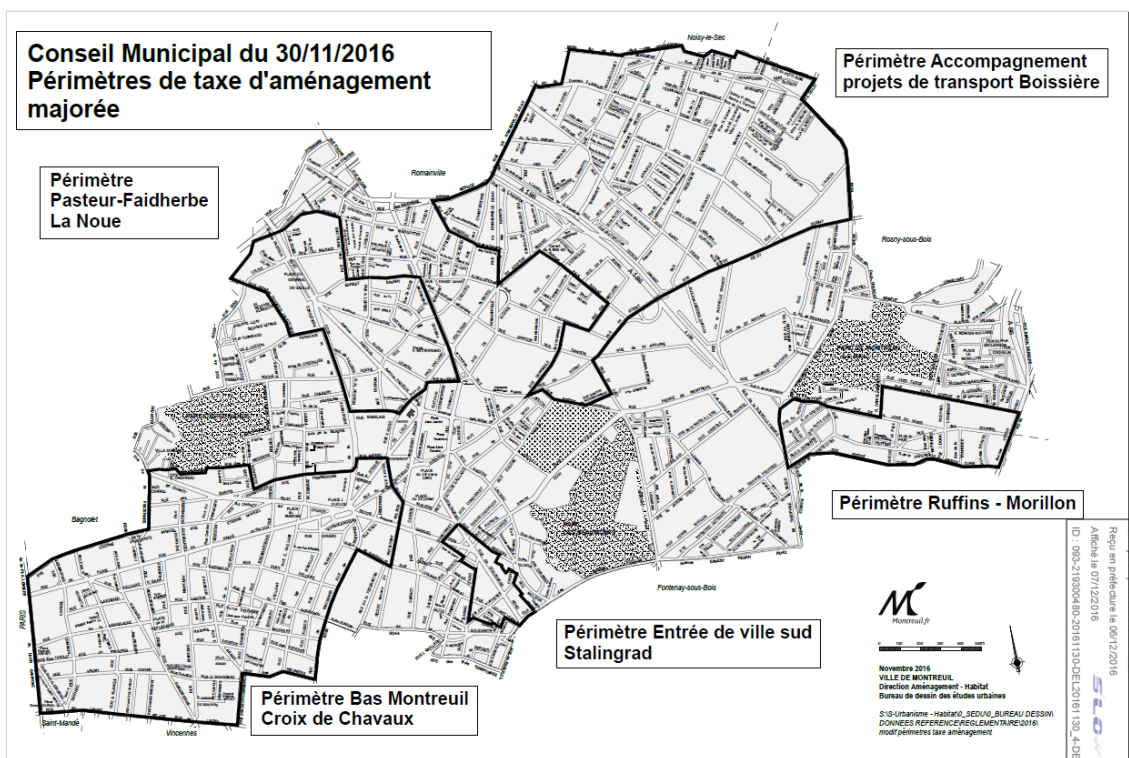
## ■ Dans quelle proportion la majoration des taux de taxe d'aménagement peut-elle affecter le territoire d'une commune ou d'une intercommunalité ?

D'après le code de l'urbanisme, le taux ne peut être majoré sur l'ensemble du territoire, puisque l'article L. 331-15 C. urb. prévoit que cette option n'est envisageable que sur « certains secteurs ». Les textes ne précisent pas l'étendue de ces secteurs, même si le terme « certains » laisse entrevoir le caractère exceptionnel du recours au taux majoré. Au regard de l'imprécision des textes sur cette quantification, et en l'absence de jurisprudence en la matière, on peut se demander dans quelle proportion une commune ou une intercommunalité compétente peut multiplier et étendre les secteurs à taux majorer, nonobstant le fait que le territoire d'une commune est majoritairement affecté par une perspective de densification ou d'extension urbaine. Aujourd'hui, la seule « limite » au développement de ces secteurs repose sur la réponse aux critères de nécessité et de proportionnalité précédemment évoqués.

En pratique, là où les enjeux de densification sont importants, il n'est pas rare qu'une large partie du territoire communal fasse l'objet d'une sectorisation avec des taux majorés. La commune de Montreuil, par exemple, a mis en place un taux de 20 % sur près de la moitié de son territoire. À cette fin, une étude a été réalisée pour estimer les besoins en équipements sur les secteurs impactés, néanmoins aucun outil de simulation des gains estimés n'a été mis en place. De même, un peu plus de la moitié du territoire de la commune de Rosny-sous-Bois fait l'objet de secteurs majorés entre 10 et 20 %, le taux de taxe d'aménagement étant maintenu à 5% dans les zones pavillonnaires et naturelles (voir documents graphiques, ci-contre).

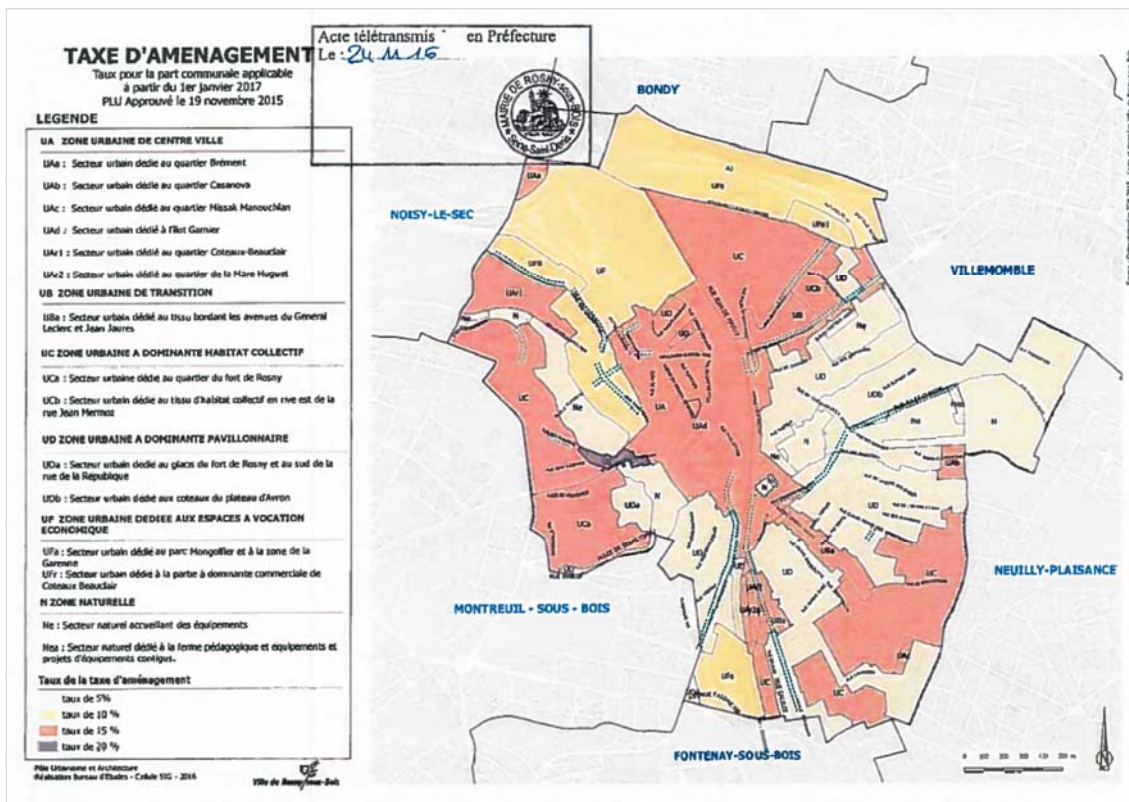
<sup>37</sup> Commune de Metz-Tessy (Haute-Savoie), cf. QE n° 09976, Réponse du Ministère du logement et de l'égalité des territoires, 22 mai 2014, JO Sénat, p. 1210.

## Exemples de communes ayant institué plusieurs secteurs de TA à taux majorés



Source : PLU Montreuil (2012), annexes

Les secteurs représentés par un liseré noir soumis à un taux de TA de 20 %, correspondent à des secteurs de projets dans lesquels des besoins forts en équipements scolaires et de petite enfance sont identifiés.



Source : PLU Rosny-sous-Bois (2010, modifié en 2016), annexes

Sur ce document graphique les secteurs à 5 % figurent en beige (zones pavillonnaires et naturelles), les secteurs à 10 % sont en jaune (zones d'activité), les secteurs à 15 % sont en orange (zones U autres que pavillonnaires) et les secteurs à 20 %, en gris (forte potentialité d'urbanisation).

## 1.4- Premier bilan de la mise en œuvre de la taxe d'aménagement

D'après les retours d'expérience des communes franciliennes interrogées dans le cadre de l'enquête, trois questions ont été évoquées de façon récurrente :

- un manque de visibilité et de prévisibilité des recettes attendues ;
- des difficultés pour définir une politique fiscale de l'urbanisme adéquate, liées généralement à une carence en ingénierie ;
- une ressource fiscale jugée insuffisante dans les territoires soumis à une pression immobilière importante.

### 1.4.1. Un manque de visibilité sur les recettes de TA attendues

Cette remarque a été faite de façon quasi-unanime par les communes ayant accordé des entretiens dans le cadre de l'enquête. La TA (comme la TLE) ne permet pas de préfinancer les équipements publics. **Elle ne génère pas de recettes immédiatement disponibles.** Le délai théorique pour percevoir totalité de la taxe d'aménagement est de deux ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Mais un certain nombre de facteurs retardent le moment de la perception effective :

- les contestations de l'assiette de la taxe d'aménagement, et parfois ensuite du recouvrement ;
- les modifications de l'assiette, suite à un permis modificatif ;
- les délais de paiement éventuellement accordés ;
- la disparition des sociétés pétitionnaires ;
- la transmission de dossier d'autorisation d'urbanisme incomplets au titre de la TA, pour lesquels les DDT reviennent vers les collectivités afin d'obtenir les compléments. La DDT 95 a observé qu'au début de la mise en application de la TA : 80 % des dossiers étaient incomplets. Aujourd'hui, cette tendance est largement à la baisse, avec néanmoins encore environ 20 % des dossiers nécessitant d'être complétés.

Dans ces conditions, certains dossiers peuvent être effectivement liquidés au bout de 3 ou 4 ans.

Cette question de la disponibilité différée des recettes de la TA est considérée par les collectivités comme problématique pour la gestion de la trésorerie.

La commune doit donc être en mesure de préfinancer les équipements par le recours à la fiscalité locale et les emprunts. Or celles-ci ne sont pas égales en matière de capacité financière (v. préambule). Un autre moyen de préfinancer les équipements publics est le recours au contrat de partenariat (ancien partenariat public-privé), mais ce dispositif adapté pour des projets d'une certaine envergure, est souvent décrié en raison des risques de dérapage financier qu'il représente pour la collectivité. Son recours est, du reste, marginal s'agissant d'équipements publics d'échelle locale, malgré quelques expériences ou projets concernant des équipements scolaires<sup>38</sup>.

*Le **marché de partenariat** « permet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale » sous maîtrise d'ouvrage privée. L'intérêt pour la collectivité est le préfinancement de l'ouvrage par le secteur privé. En effet, elle ne verse les « loyers » en rémunération de la prestation commandée, qu'à partir de la mise à disposition des ouvrages construits. Le contrat s'étale sur une période longue (15 à 25 ans en moyenne). Sa mise en place requiert une ingénierie fine pour évaluer le coût global du projet et son amortissement. Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des communes franciliennes, six ont témoigné de la mise en place d'un PPP sur leur territoire, mais il s'agissait le plus souvent de contrats signés par le département pour la réalisation par d'équipements relevant de leur compétence (comme des collèges). La commune d'Aubervilliers a signé toutefois un PPP en 2009 en vue de la réalisation d'un groupe scolaire. Cette procédure est*

<sup>38</sup> Voir toutefois le recours massif au contrat de partenariat, voté par la ville de Marseille, visant la reconstruction ou la construction de 34 écoles, afin de remédier à l'urgence des établissements dégradés, voire insalubres. Le coût total du projet, estimé à 1 Md d'euros, a suscité la polémique au niveau local. Cf. P. Molga, « Marseille lance un plan de rénovation de 1 milliard d'euros pour les écoles », *Les Échos*, 16 octobre 2017.

*apparue pertinente dans la mesure où elle a permis une réalisation rapide de l'équipement pour répondre à l'urgence du besoin, mais coûteuse pour la collectivité.*

Au-delà de la question de la disponibilité du produit de la taxe d'aménagement, se pose la question de sa prévisibilité. Les communes souvent éprouvent des difficultés à évaluer le montant des recettes qu'elles vont effectivement percevoir, et quand elles vont effectivement les percevoir, malgré les informations intermédiaires réalisées par l'administration de l'État<sup>39</sup>.

Concrètement, elles ont un retour sur le montant attendu, et une fois que celui-ci est liquidé, sur le moment où elles vont percevoir cette somme par les services fiscaux. Mais entre les deux, il y a une période d'incertitude renforcée par les événements pouvant interférer avec le recouvrement de la taxe (v. ci-dessus).

Parfois aussi, un manque de coordination entre les services urbanisme (en charge des autorisations d'urbanisme) et les services financiers (en charge notamment de la taxe d'aménagement) d'une même commune, avec pour conséquence une vision morcelée des recettes attendues pour l'un ou l'autre des services concernés, participe à ces difficultés de suivi.

#### **1.4.2. Une ingénierie variable pour déterminer les taux pertinents et anticiper les recettes**

Pour pouvoir fixer le taux de taxe d'aménagement optimal sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal, ou en fonction des secteurs à enjeux, des études sont nécessaires pour évaluer les besoins en équipement. Elles doivent s'accompagner de simulations financières pour anticiper les recettes au vu des éléments évoqués dans le point précédent et tenir compte des autres outils de financements qui ne relèvent pas forcément la commune, ou qui n'impliquent pas uniquement cette dernière. Dans l'hypothèse de la fixation d'un taux majoré, il faut également tenir compte de la perte des recettes générées par les participations qui ne peuvent pas être cumulées dans un tel secteur (ex : participation pour équipements exceptionnels). Enfin, ces études doivent être cohérentes avec la stratégie de développement ou de densification du territoire.

Au total, la fiscalité de l'urbanisme ne peut être envisagée de façon isolée et requiert une ingénierie particulière dont ne disposent pas toutes les collectivités.

Quid de l'appui des services de l'État en la matière ? Une DDT a indiqué accompagner les communes dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, en les conseillant à cette occasion sur les questions de fiscalité de l'urbanisme. Toutefois, l'appui des services de l'État en ce domaine n'a pas été évoqué par les communes dans le cadre de l'enquête.

Les services déconcentrés de l'État font depuis plusieurs années l'objet d'une réforme qui conduit à une évolution des missions de ceux-ci auprès des collectivités : réduction des effectifs, suppression progressive de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) et recentrage sur des enjeux stratégiques mis en exergue par voie de circulaire, notamment. La question est de savoir dans quelle mesure les services de l'État appuient – sont en capacité d'appuyer – les collectivités concernées sur le sujet fiscalité de l'urbanisme, et si le sujet peut figurer parmi les priorités locales identifiées, par exemple, dans le cadre des « nouveaux conseils aux territoires » initiés par l'État<sup>40</sup>.

Paradoxalement, dans des communes où l'ingénierie est plus faible, la taxe d'aménagement assure une relative sécurité financière dans la mesure où même si elles ne maîtrisent pas techniquement tous les autres outils de financement, elles ont l'assurance de disposer d'une ressource dédiée. La possibilité d'ajuster les taux d'une année sur l'autre apporte un peu de souplesse, une possibilité de « rattrapage », là où il est plus délicat de faire évoluer un contrat mal calibré, passé avec un aménageur ou un promoteur.

<sup>39</sup> Les DDT et unités territoriales font une information annuelle, sur le montant liquidé l'année précédente auprès des collectivités concernées et transmettent copie de la lettre d'information expédiée au redevable. Parallèlement, la direction départementale des finances publiques envoie des courriers à la commune ou l'intercommunalité sur les montants recouverts.

<sup>40</sup> Note technique du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du Nouveau Conseil aux Territoires.

## 1.4.2. Une ressource insuffisante pour les collectivités en croissance

Le code de l'urbanisme n'est pas précis quant à l'objet de la taxe d'aménagement qui vise à « financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 – c'est-à-dire tous les objectifs assignés aux règles d'urbanisme (équilibre entre développement urbain et protection des espaces naturels, mixité, qualité urbaine, prévention des risques, etc.). La lecture traditionnelle de cet article – éclairé par les dispositions qui cadrent le régime de la taxe d'aménagement et la circulaire de 2013 – est que cette dernière est destinée à financer les équipements publics, y compris ceux de superstructures (plutôt dans l'hypothèse d'une taxe à taux majoré).

En réalité, la taxe d'aménagement contribue plus qu'elle ne finance ces équipements. Elle couvre généralement les frais de voirie et de réseau, mais suffit rarement pour la réalisation des équipements de superstructure.

Il s'agit d'une critique ancienne (et qui s'appliquait déjà à la TLE) : un certain nombre de communes interrogées dans le cadre de l'enquête estiment que les recettes générées par la TA – même avec un taux majoré<sup>41</sup> – sont insuffisantes pour pourvoir au financement des équipements, particulièrement en présence d'un projet d'aménagement ou encore pour faire face aux travaux de voirie et de réseaux en zone peu dense (extension ou densification de réseaux). Par ailleurs, les communes largement concernées par des cas d'exonération, ont peu le bénéfice de ladite taxe.

Dans les communes impactées par l'urbanisation ou la densification, la taxe d'aménagement est ainsi envisagée comme un outil de financement complémentaire, à défaut d'un autre dispositif plus ajusté au coût des équipements programmés : financement via les charges foncières d'une ZAC ou mise en place d'un projet urbain partenarial.

## 2. Le versement pour sous-densité (VSD)

En cohérence avec l'évolution des politiques urbaines en faveur de la maîtrise de la consommation de l'espace, le versement pour sous-densité est venu prendre le contre-pied du versement sanctionnant la surdensification<sup>42</sup>.

### 2.1. De la taxation de la surdensité...

La loi du 30 décembre 1975 crée le versement pour dépassement du plafond légal de densité (VDPLD) avec trois objectifs : la lutte contre la spéculation foncière, la maîtrise de la densification, et la création de nouvelles ressources fiscales pour les communes. Dix ans plus tard ce dispositif est abrogé. Toutefois, les communes qui avaient déjà institué le VDPLD ont pu décider de le maintenir et de le moduler. Dès lors, les communes perçoivent essentiellement cette taxe comme une source de financement de l'aménagement supplémentaire. Pour que cette fiscalité spécifique soit « rentable », encore fallait-il que les conditions de son succès soient réunies, à savoir que le contexte urbain soit propice au développement des constructions denses et que le marché immobilier permette de répercuter le coût du prélèvement sur les constructeurs. Enfin, pour répondre à l'objectif de maîtrise de la consommation de l'espace, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 programme la disparition du PLD en 2015<sup>43</sup>.

Dans les faits, la manne financière générée par le VDPLD a bénéficié à un nombre restreint de communes. Ainsi, en 2012, les derniers produits de cette taxe représentent 80 millions d'euros<sup>44</sup> et concernent 53 communes dont 36 sont en Île-de-France ; la presque totalité de ces recettes ont été liquidées dans les communes franciliennes<sup>45</sup>. En définitive, dans les zones de développement à forte valeur immobilière, cette taxe conçue pour limiter la densification n'a pas eu l'effet escompté par le

<sup>41</sup> Remarque soulevée notamment par la commune de Montreuil qui a recours aux taux maximal dans plusieurs secteurs.

<sup>42</sup> Pour plus de détails sur ces évolutions et leur fondement, voir J.-P. Lebreton, « La densité dans la fiscalité de l'urbanisme », rapport introductif du séminaire du 16 décembre 2008, séminaires de réflexion préparatoire de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme [www.gridauh.fr].

<sup>43</sup> Par ailleurs, la loi SRU a abrogé le PLD de plein droit en cas d'institution de la participation au financement de voies et réseaux.

<sup>44</sup> À titre de comparaison, la taxe locale d'équipement a généré la même année, sur l'ensemble du territoire, 450 M€ (source : Taxes d'urbanisme, statistiques année 2012, Min. de l'Égalité des territoires et du logement).

<sup>45</sup> Soit 15 dans les Hauts-de-Seine (33,4 M€), 9 dans le Val-de-Marne (21,9 M€), 4 en Seine-Saint-Denis (16,6 M€), 3 dans le Val-d'Oise (3,6 M€) et 2 dans les Yvelines (4,5 M€) et en Seine-et-Marne (1,2 M€) (source : Taxes d'urbanisme, statistiques année 2012, Min. de l'Égalité des territoires et du logement). En 1996, 80 % des recettes tirées du VDPLD était perçues dans une dizaine de communes franciliennes (source : Y. Jégouzo, « La fiscalité de l'aménagement : état des lieux et questions préalables à une réforme », nov. 2009).

législateur pour contenir la densification, ni même la spéculation foncière. En revanche elle a constitué une ressource financière importante pour les communes sus-évoquées.

## 2.2. ... à celle de la sous-densité

Avec l'évolution des politiques urbaines, il manquait un outil fiscal pour impulser la densification urbaine. Évoqué dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le versement pour sous-densité est institué par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, et entre en vigueur le 1er mars 2012.

### 2.2.1. Une incitation à densifier

Le dispositif implique la délimitation de secteurs dans les zones urbaines où à urbaniser, où est défini un seuil minimal de densité (SMD) qui, s'il n'est pas atteint, permet d'exiger une taxe : le versement pour sous-densité (VSD). Le but est d'inciter à une utilisation économe de l'espace. Pour que la taxe soit effectivement une incitation à la densification, encore faut-il que le montant à payer au titre de ladite taxe soit supérieur au coût des travaux permettant de respecter le seuil minimal de densité (voir exemple p. 34, extrait de l'étude Avner et al.). Il faut donc pour la commune, être en mesure de déterminer le seuil minimal de densité pertinent, dans les limites définies par la loi (voir mode de calcul, ci-dessous (L. 331-37 et L. 331-38 C. urb.).

#### **Calculs du SMD et VSD**

*La densité de la construction correspond à la surface de plancher d'une construction déterminée conformément à l'article L. 111-14 du code de l'urbanisme<sup>46</sup> divisée par la surface du terrain de l'unité foncière sur laquelle cette construction est ou doit être implantée.*

① Le **seuil minimal de densité** est ainsi encadré :

*50 % densité maximale autorisée < SMD < 75 % densité maximale autorisée*

② Le **versement pour sous-densité** est ainsi calculé et plafonné :

$$VSD = (50 \% \text{ valeur du terrain} \times \frac{\text{Surface manquante pour atteindre le SMD}}{\text{Surface de la construction}})$$

*VSD < 25 % valeur du terrain*

Le VSD constitue aussi une nouvelle ressource fiscale potentielle pour les collectivités, mais dès le projet de loi, cet aspect apparaît comme un objectif secondaire. Le VSD tel qu'il est conçu n'a pas vocation à générer d'importantes recettes<sup>47</sup>, puisque c'est un outil incitatif. Ainsi, les recettes générées par cette taxe sont relativement modestes. Pour l'année 2014, 28 809 € seulement ont été liquidés à l'échelle de 6 communes sur l'ensemble de la France<sup>48</sup>.

### 2.2.2. Une taxe facultative

Lors des travaux préparatoires à la loi, il a été prévu initialement qu'un SMD déclenchant l'exigibilité de la taxe soit obligatoire dans les secteurs où la commune ou l'intercommunalité compétente définirait un taux de taxe d'aménagement majoré. Finalement, cette disposition a été supprimée au motif qu'elle risquait de compromettre la mise en œuvre ladite taxe d'aménagement créée à des fins de simplification et de souplesse d'usage pour les collectivités.

L'institution du VSD est, au final, facultative et indépendante de la taxe d'aménagement. Le report des secteurs SMD est opéré sur un document graphique figurant en annexe du PLU. Lorsque le SMD est fixé il l'est pour une durée minimale de 3 ans à compter de la délibération qui l'a institué. Il peut toutefois

<sup>46</sup> « Sous réserve des dispositions de l'article L. 331-10, la surface de plancher de la construction s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment. Un décret en Conseil d'État précise notamment les conditions dans lesquelles peuvent être déduites les surfaces des vides et des trémies, des aires de stationnement, des caves ou celliers, des combles et des locaux techniques, ainsi que, dans les immeubles collectifs, une part forfaitaire des surfaces de plancher affectées à l'habitation ».

<sup>47</sup> Un rapporteur évoque le caractère « symbolique » de cette taxe qui néanmoins ouvre « le débat sur la question de la densité dans l'aménagement du territoire » (Projet de loi de finances rectificative pour 2010, Rapport n° 2944, Assemblée nationale).

<sup>48</sup> Taxes d'urbanisme, statistiques année 2014, Min. de l'Égalité des territoires et du logement.

être réévalué sans condition de délais pour favoriser l'investissement locatif, l'accèsion à la propriété et le développement de l'offre foncière (L. 331-36 C. urb.).

Dans les communes où le PLD était encore en vigueur à titre transitoire, l'institution du VSD entraînait la suppression du PLD – deux taxes aux finalités opposées étant par nature incompatibles.

### 2.2.3. Une mise en œuvre du VSD marginale

Selon le recueil statistique du ministère du Logement sur les taxes d'urbanisme de 2014 « compte tenu du caractère récent de sa mise en œuvre effective, peu d'éléments quantitatifs et qualitatifs sont disponibles ». Sont alors recensées 25 communes réparties dans 18 départements ayant délibéré pour un seuil minimal moyen de densité (SMD) de 0,34. Le nombre de ces communes est en constante régression, puisque entre 2013 et 2014, 5 communes ont annulé leur délibération portant sur le seuil minimal de densité, et entre 2014 et 2015, 14 autres ont annulé leur délibération.

Année	Nombre de communes ayant instauré le VSD	Nombre de secteurs	Seuil minimal de densité moyen
2012	20	34	0,33
2013	34	60	0,4
2014	39	104	0,33
2015	25	59	0,34

Une enquête a été réalisée par Paolo Avner en 2013 pour recueillir les premiers retours d'expérience auprès des 17 communes ayant instauré et maintenu ladite taxe<sup>49</sup>. Dans près de la moitié des cas, aucune construction n'a été réalisée dans les zones de VSD. Dans un cas la commune a estimé que l'instauration du VSD avait conduit à l'abandon d'un projet de construction. Dans plusieurs cas, il est apparu que, plutôt d'influer sur la taille des constructions (dont on attend qu'elles soient plus denses), le VSD a influé sur la taille plus petite des terrains sur lesquels ces constructions sont bâties. Par la même occasion, selon une commune sollicitée dans le cadre de cette étude, le prix des petits terrains a augmenté. À l'encontre de l'effet recherché, le VSD pourrait ainsi être de nature à provoquer de la spéculation foncière ciblée sur les parcelles de taille plus modeste.

L'IAU îdF a relancé une enquête téléphonique, fin 2016, auprès des communes référencées par l'étude précitée pour approfondir le sujet. Il a été difficile d'identifier les personnes ressources. Si cette enquête a apporté peu de nouveaux éléments sur le fond, elle a révélé le défaut de connaissance d'un dispositif qui apparaît en pratique comme anecdotique. Souvent les services contactés ignoraient même que le VSD avait fait l'objet d'une délibération dans la commune concernée.

### Le VSD en Île-de-France

Peu de communes en Île-de-France ont instauré le VSD à sa création, et celles qui l'ont fait ont renoncé par la suite à maintenir ledit versement.

A Chaumes-en-Brie, le VSD a été instauré en 2012 puis supprimé en 2014, car celui-ci n'a jamais été mis en application.

À Taverny, le VSD a été instauré en 2012 pendant trois ans dans certaines zones du PLU. Le VSD a finalement été supprimé car, d'une part, il ne présentait pas d'intérêt pour la commune en tant que ressource fiscale, et d'autre part, il représentait potentiellement un outil de sur-densification avec la suppression du coefficient d'occupation du sol (COS). S'agissant du premier point, les pétitionnaires ayant utilisé pleinement les droits à construire dans les limites du COS fixé, le SMD a en pratique toujours été respecté et le versement pour sous-densité n'a pas eu lieu d'être. Il est difficile de savoir dans quelle mesure le VSD a été moteur dans cette densification. Sur le deuxième point, la commune a estimé qu'avec la suppression du COS par la loi Alur du 24 mars 2014, le dispositif du VSD entraînait un risque de sur-densification.

<sup>49</sup> P. Avner, « Le versement pour sous-densité : analyse d'un outil de densification urbaine et premiers retours d'expérience », *Point Climat*, CDC, n° 36, mai 2014.

## La disparition du COS : une occasion pour repenser le VSD ?

On ne peut pas imputer l'échec du VSD à la disparition du COS. Indépendamment de cet événement, le VSD a suscité un intérêt plus que modéré chez les collectivités. Néanmoins, la suppression du COS – qui n'était pas seulement un plafond de la constructibilité, mais aussi un outil de mesure de la densité<sup>50</sup> – rend particulièrement complexe la définition d'un seuil minimal de densité, ce qui ne contribue pas à rendre le VSD plus attractif.

Le SMD étant fixé en fonction des règles de densité maximale autorisée par le PLU, à la suppression du COS, le ministère en charge de l'urbanisme préconise « si le secteur englobe une vaste zone (...) de s'assurer de la pertinence du SMD en procédant par sondage sur quelques terrains présentant des configurations parcellaires différentes »<sup>51</sup>. En d'autres termes, il s'agit de calculer la densité maximale autorisée via d'autres outils que le COS (ex : règles de volumétrie ou de gabarits) à partir de terrains « échantillons », pour vérifier si le SMD se situe toujours bel et bien dans la fourchette décrite plus haut (encadré, p. 31). Si tel n'est pas le cas, « les délibérations qui fixent le SMD ne trouvent plus à s'appliquer. Il appartient alors aux collectivités de délibérer dans les meilleurs délais pour fixer un nouveau SMD ».

Cette préconisation fait toutefois figure de pis-aller, dans la mesure où elle présente un caractère aléatoire (les échantillons choisis seront-ils réellement représentatifs ?) peu compatible avec une disposition du code de l'urbanisme relativement rigide.

En outre, la question de la méthode de calcul d'un nouveau SMD au regard des règles maximales de densité n'est pas résolue. Il n'est certes pas impossible à réaliser, mais présente un caractère peu encourageant. Il est à noter que suite à la suppression du COS par la loi Alur, les dispositions relatives au SMD et au VSD n'ont pas évolué.

Une nouvelle réflexion mériterait d'être ouverte s'agissant du VSD : sur sa finalité et ses modalités. Au fond, le SMD ne pourrait-il pas être défini indépendamment des règles de densité maximale (la commune s'assurant de la cohérence avec ces dernières lorsqu'elles existent) ? On peut se demander s'il n'est pas paradoxal de lier un outil incitant à densifier à d'autres qui limitent la constructibilité, alors que le législateur tend à restreindre le recours à ces outils de limitation. Par ailleurs, le rôle du VSD doit être réévalué, et cela ne peut être indépendamment des outils de planification dédiés précisément à la densification. Le VSD est-il un outil complémentaire ou alternatif à ces derniers ?

- Hypothèse d'un VSD « alternatif » : la commune ou l'intercommunalité compétente fixe un SMD pour inciter à densifier, plutôt que de recourir des zones de densité minimale. Dans ce cas, elle assume le risque que la densification ne se réalise pas, le constructeur optant pour le paiement de la taxe.
- Hypothèse d'un VSD « complémentaire » : la commune ou l'intercommunalité compétente fixe un SMD, dans une zone où le règlement du PLU a défini un seuil de densité que le permis de construire doit respecter. La plus-value du SMD est faible, à moins qu'il s'agisse d'élever le degré d'exigence en matière de densité via celui-ci par rapport aux règles du PLU. En revanche, le SMD pourrait être un complément intéressant des orientations sur la densité définies dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) « sans règlement »<sup>52</sup> ou se juxtaposant à un règlement allégé.

<sup>50</sup> Sur cet aspect, v. l'éditorial de J.-P. Lebreton, « COS toujours... ? », *Complément urbanisme aménagement*, n° 23, juin 2015, p. 1. V. également, F. Rolin, « Il ne fallait pas supprimer le coefficient d'occupation des sols... mais le transformer en coefficient minimal de densité », AJDA, 2015, p. 23.

<sup>51</sup> Loi Alur : suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles, fiche technique, Ministère du logement et de l'égalité des territoires, mars 2014.

<sup>52</sup> L'article R.151-8 du code de l'urbanisme permet de créer dans les zones urbaines et à urbaniser des OAP, dans le périmètre desquelles aucune prescription au titre du règlement du PLU n'a à être définie. Ces OAP spécifiques doivent aborder un certain nombre de thèmes définis par ce même article.



## Exemples de mise en place du VSD

Prenons un exemple concret afin de nous saisir plus complètement du fonctionnement du VSD. Imaginons un terrain d'une surface de 700 m<sup>2</sup>, estimé à 150 000 euros. Imaginons également que les documents locaux d'urbanisme établissent qu'il se situe dans une zone où le SMD est de 0,5. Dans ce cas, la surface minimale à construire pour répondre au critère de densité minimale (SSMD) et ainsi s'affranchir du paiement du VSD est de  $700\text{m}^2 * 0,5 = 350\text{m}^2$ .

Supposons que deux promoteurs (A et B) soient intéressés par le terrain pour y construire des logements. Le premier promoteur a pour ambition de construire une maison d'une surface SA de 135 m<sup>2</sup> et le second d'une surface SB de 210 m<sup>2</sup>. Les versements pour sous-densité correspondants sont alors de  $150\ 000\ \text{€} / 4 = 37\ 500\ \text{€}$  pour le premier projet (car  $135\ \text{m}^2 < 175\ \text{m}^2 = \text{SSMD} / 2$ ) et de  $(150\ 000\ \text{€} / 2) * (1 - 210\ \text{m}^2 / 350\text{m}^2) = 30\ 000\ \text{€}$  pour le second projet.

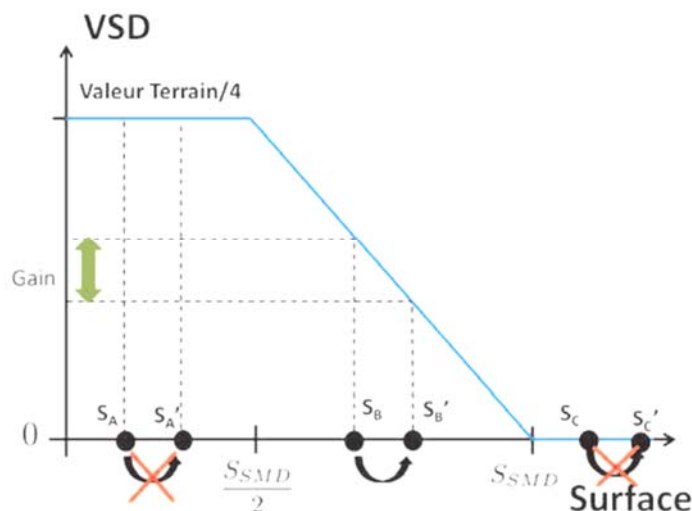
Maintenant supposons que les promoteurs souhaitent modifier à la marge leurs projets initiaux pour diminuer le VSD.

Pour le promoteur A, s'il rajoute 20 m<sup>2</sup> (graphiquement il passe alors à SA') à la surface construite par rapport à son projet initial (155 m<sup>2</sup> au lieu de 135 m<sup>2</sup>), il aura à s'acquitter d'un VSD du même montant ( $150\ 000\ \text{€} / 4 = 37\ 500\ \text{€}$ ) car il se situe toujours sous la valeur de  $\text{SSMD} / 2 = 175\ \text{m}^2$ . Ce n'est donc pas une modification à la marge qui lui permet de payer moins mais un changement significatif de plus de 40 m<sup>2</sup> ( $= 175\ \text{m}^2 - 135\ \text{m}^2$ ).

En revanche pour le promoteur B, rajouter 20 m<sup>2</sup> à la surface construite par rapport à son projet initial ( $S_{B'} = 230\ \text{m}^2$  au lieu de 210 m<sup>2</sup>) fait passer le VSD à  $(150\ 000\ \text{€} / 2) * (1 - 230\ \text{m}^2 / 350\ \text{m}^2) = 25\ 714\ \text{€}$  soit une économie de 4 286 euros.

Il est aisé alors de comprendre que le VSD n'augmentera la construction que dans des zones où les projets initiaux ne sont pas trop éloignés de la surface de plancher qui résulterait de l'application du plafond du VSD, soit entre  $\text{SSMD} / 2$  et  $\text{SSMD}$  (cas du promoteur B). En effet lorsque les projets se situent trop loin de ce niveau (cas du promoteur A), alors les coûts de construction supplémentaires auront de fortes chances d'être supérieurs à la réduction de versement qu'une telle opération permettrait. Il sera alors rationnel de se résoudre à s'acquitter du VSD maximal sans chercher à construire plus et le VSD ne sera alors pas incitatif.

Graphique 1. L'impact du VSD sur les surfaces construites



Il est à noter sur le graphique 1 que le promoteur C qui avait prévu de construire une surface SC supérieure à  $S_{\text{SSMD}}$ , n'a également aucun intérêt à modifier son projet.

Source : extrait de P. Avner, V. Viguié, S. Hallegatte, « Modélisation de l'effet d'une taxe sur la construction. Le versement pour sous-densité », Revue de l'OFCE 2013/2 (N° 128), p. 341-364

# LES PARTICIPATIONS DANS LES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est un outil global visant la réalisation d'une opération d'aménagement créé par la loi d'orientation foncière en 1967. Elle permet notamment d'intégrer la programmation des équipements publics.

À l'intérieur de la ZAC, la taxe d'aménagement peut être écartée au profit d'une participation de l'aménageur de nature contractuelle. Lorsque l'aménageur réalise certains équipements publics, l'exonération de la taxe d'aménagement est de droit (voir *infra*). En pratique, on constate, au-delà au « minimum » requis par la loi, que certains équipements publics sont parfois financés par les aménageurs, le niveau de participation variant toutefois en fonction du contexte économique de la ZAC.

Après un bref rappel des caractéristiques et enjeux de la ZAC en tant que procédure d'aménagement globale, suivi d'un retour pratique sur son usage, la question des participations au financement des équipements publics sera abordée plus précisément.

## 1. Le recours à la zone d'aménagement concerté

Les ZAC sont « les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés » (art. L. 311-1 C. urb.). Elles peuvent être multisites.

L'objet d'une ZAC est donc la réalisation d'une opération d'aménagement. Les finalités de cette dernière sont diverses, cela inclut le développement comme le renouvellement urbain, la construction de logements comme celle de zones d'activités. La notion d'opération d'aménagement n'est pas assimilable à une « simple » opération de construction, et son contenu a été précisé par la jurisprudence. Ainsi, l'opération d'aménagement est caractérisée lorsqu'elle porte sur une portion significative du territoire ou ciblée, dès lors que l'opération « vise à assurer une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements, bureaux, commerces, immeubles privés et équipements publics »<sup>53</sup>. Ce type d'intervention implique des incidences urbaines que cela soit en termes de desserte, d'adduction aux réseaux mais aussi de services publics et privés. *A contrario*, l'extension d'un hôtel, l'installation de trottoirs et la réalisation de divers aménagements de voirie aux abords de l'hôtel ne permettent pas de qualifier le projet d'opération d'aménagement<sup>54</sup>.

L'initiative d'une ZAC relève d'une collectivité publique compétente ou d'un établissement public y ayant vocation (voir tableau de compétences page 39). La ZAC peut être réalisée directement par la personne à l'origine de sa création, elle est alors réalisée en régie. Souvent la réalisation de la ZAC est confiée à un aménageur, dans le cadre d'une concession ou d'un mandat d'aménagement. Mais la procédure peut faire intervenir d'autres personnes intéressées, à savoir celles compétentes pour des équipements spécifiques (voir point 2).

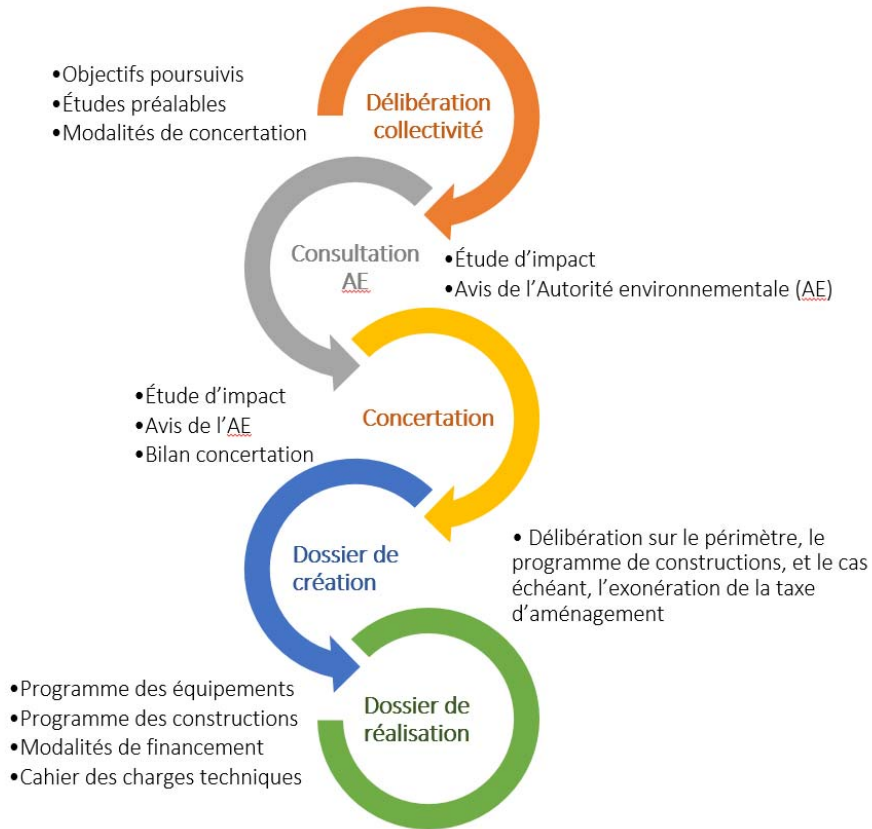
Jusque dans les années quatre-vingt-dix, le recours à la ZAC est courant, même pour des projets d'aménagement relativement modestes. Son utilisation est aujourd'hui moins systématique. La crise immobilière et l'incertitude économique a conduit à un recours plus ciblé à cet outil, eu égard au fait que la ZAC s'inscrit dans le temps long de l'aménagement. Aujourd'hui, la création de ZAC vise plutôt des projets s'ampleur ou/et des projets complexes. Il s'agit aussi bien de renouvellement urbain que de développement.

---

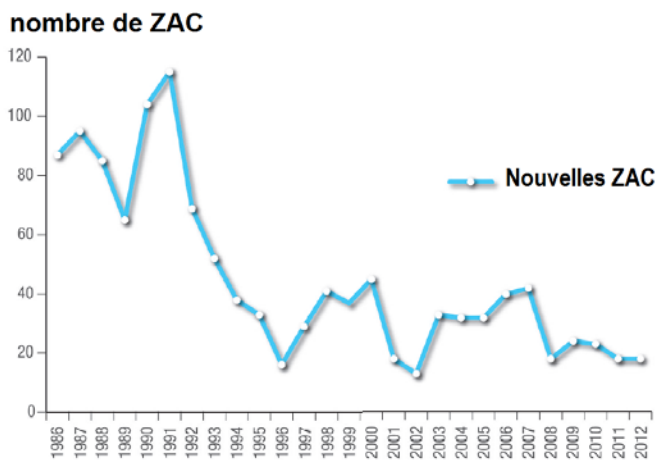
<sup>53</sup> V. conclusions du commissaire du gouvernement Lasvignes, sur arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 1993, Commune de Chamonix, BJD, 1994, p. 27.

<sup>54</sup> CE, 28 juillet 1993, précité.

### Les différentes étapes de la réalisation d'une ZAC

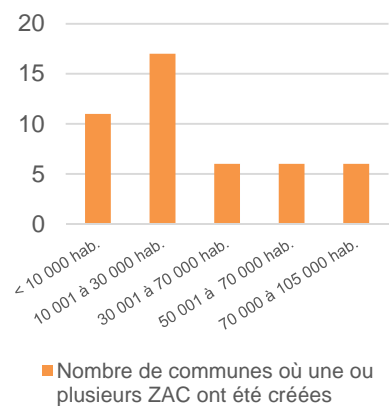


Courbe des ZAC en Île-de-France



Source : Enquête ZAC, DRIEA - © ORF

Taille des communes sur lesquelles une ZAC a été créée\*



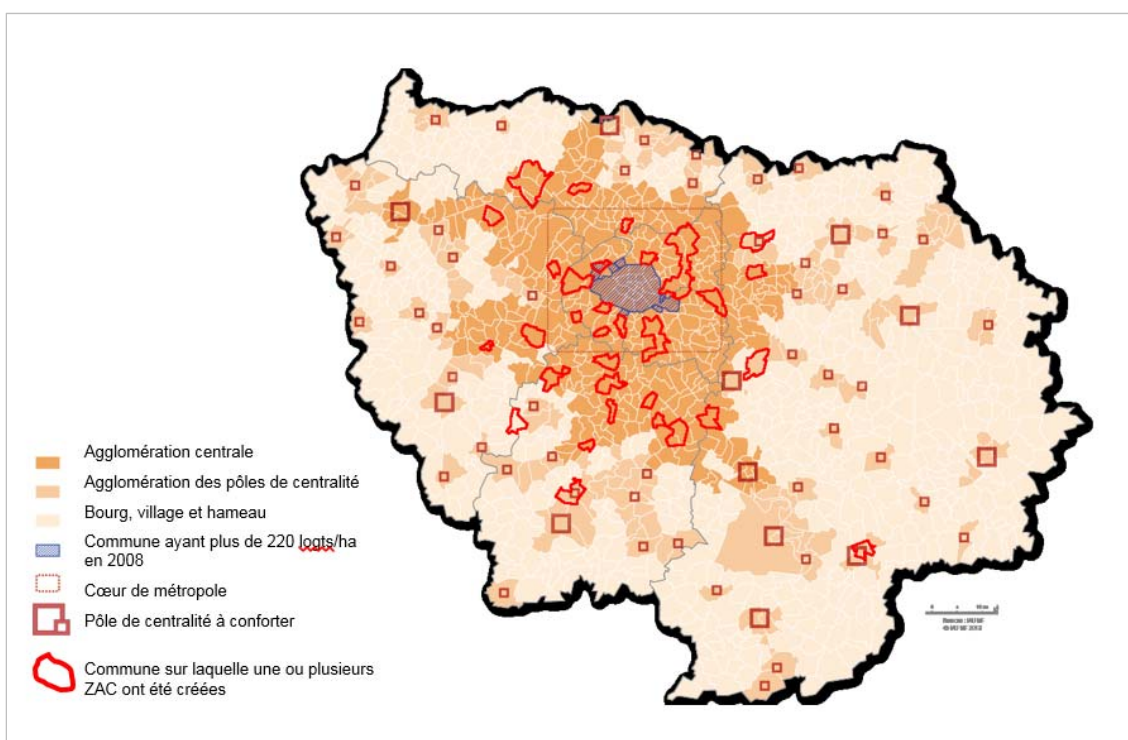
\*selon échantillon de l'enquête réalisée en Île-de-France en 2016

Depuis la loi SRU qui a remis la planification au centre des politiques urbaines, la ZAC ne permet plus, *via* le plan d'aménagement de zone, de « déroger » au plan d'urbanisme en vigueur. Cette souplesse réglementaire compensait, du point de vue des initiateurs de la ZAC la lourdeur et la complexité de la procédure. La suppression de ce dispositif a ainsi rendu la ZAC moins attractive pour les petites opérations, d'autant plus que son aboutissement s'inscrit dans le long terme. Entre l'acte de création et l'achèvement de l'opération, il peut s'écouler jusqu'à 15 ans, voire davantage<sup>55</sup>.

Malgré tout la ZAC conserve sa pertinence en raison d'une approche intégrée du projet. Par ailleurs, elle facilite les divisions foncières en son sein. En effet, au stade de la réalisation de la ZAC, les divisions effectuées par l'aménageur sont dispensées d'autorisations d'urbanisme.

Comme le montre l'enquête réalisée auprès des communes franciliennes, la taille de la commune concernée n'est pas un indice du recours à la ZAC. Elle reste ancrée dans les pratiques d'aménagement. Sur les 87 communes ayant répondu à l'enquête, 46 ont vu créer au moins une ZAC sur leur territoire. Mises en œuvre dans des secteurs denses ou moins denses, ces ZAC s'inscrivent dans une dynamique urbaine qui ressort à l'échelle régionale.

Enfin, une autre particularité de la ZAC est qu'un système de participations financières qui lui est propre peut se substituer au versement de la taxe d'aménagement due par le pétitionnaire (autrement dit le constructeur).



**Il a été observé que la grande majorité des communes ayant répondu à l'enquête, recourant ou ayant eu recours à la ZAC, sont situées dans l'agglomération centrale et dans les agglomérations des pôles de centralité<sup>56</sup>.**

<sup>55</sup> La Cour des comptes évoque des opérations complexes dont la mise en œuvre s'étale sur 20 à 25 ans (« Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France », Rapport public annuel, 2015, p. 377).

<sup>56</sup> Les pôles de centralité à conforter au sens du Sdrif sont des pôles autour desquels les bassins de vie doivent être structurés. Ils doivent, selon les orientations réglementaires du Sdrif, être renforcés notamment en développant l'accueil de logements et en favorisant le développement de l'emploi, en valorisant le potentiel de mutation et de densification, et en implantant en priorité les équipements, les services et les services publics de rayonnement intercommunal confortant les transports collectifs.

## 2. Le financement des équipements publics compris dans la ZAC

Le dossier de réalisation de la ZAC établi par la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la ZAC comporte un programme des équipements publics, un programme global des constructions, ainsi que les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement. Cela permet de « planifier » un projet d'aménagement d'une certaine envergure en y intégrant la réalisation des équipements.

### 2.1. La programmation des équipements

Le programme des équipements est la liste des équipements d'infrastructure et de superstructure à réaliser dans le cadre de l'opération. Il inclut de nouveaux équipements à réaliser, mais il peut également s'agir d'extension ou de restructuration d'équipements existants. Ce programme peut impliquer des personnes publiques autres que celle qui a pris l'initiative de la ZAC, au regard de la répartition des compétences. Certains équipements relèvent de l'intérêt communautaire – métropolitain ou territorial, s'agissant du périmètre de la MGP – (voir tableau ci-contre) ou du domaine de compétence d'une collectivité d'échelon supra-local (voir illustration p. 4). La réalisation d'une ZAC peut ainsi faire intervenir une pluralité d'acteurs, ce qui ajoute à la complexité de la procédure.

Dans un tel cas de figure, le dossier de réalisation de la ZAC doit comprendre les pièces faisant état de l'accord des personnes publiques compétentes pour les équipements visés. L'accord porte sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, leur participation au financement.

*Exemple : une communauté d'agglomération est compétente pour créer une ZAC parce qu'il s'agit d'une opération d'intérêt communautaire. Elle décide de concéder la réalisation de cette ZAC à un aménageur. Dans le programme des équipements à réaliser, figurent notamment un groupe scolaire primaire qui relève de la compétence de la commune et un collège qui relève du département. Le dossier de réalisation de la ZAC doit donc comprendre l'accord de la commune et du département sur le principe de la réalisation des équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine, ainsi que leur participation au financement desdits équipements.*

### 2.2. La participation de l'aménageur au financement des équipements de la ZAC

L'aménageur ou le constructeur finance les *équipements propres*\* de la ZAC (v. illustration p. 40).

L'aménageur peut par ailleurs contribuer au financement des équipements publics, dès lors que cette participation est en lien direct avec l'objet de la ZAC et qu'elle respecte le principe de proportionnalité. En effet, « 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 » (art. L. 311-4 C. urb.).

S'agissant du critère de lien direct, par exemple, la participation versée par l'aménageur n'englobe pas le coût des études relatives aux équipements. En application du critère de proportionnalité, pour des équipements bénéficiant à la fois aux habitants de la ZAC et au reste de la population de la commune, le coût des équipements publics ne peut être mis à la charge de l'aménageur qu'à concurrence de leur bénéfice aux futurs habitants de la ZAC ; le différentiel est à la charge de la collectivité (ou des collectivités) compétente(s) pour les équipements concernés.

Il est à noter que les subventions perçues par la collectivité pour la réalisation des équipements viennent en déduction de la participation de l'aménageur.

La participation négociée entre la collectivité et l'aménageur fait l'objet d'une convention mentionnant les équipements d'infrastructure et de superstructure mis à la charge de ce dernier. La participation peut prendre la forme d'un financement en numéraire ou d'un apport en nature (apport de terrains ou réalisation de l'équipement).

#### Répartition des compétences en fonction du type d'intercommunalité

Périmètre d'intervention	Compétence pour créer la ZAC		
	État	Intercommunalité	Commune
Métropole du Grand Paris	Initiative État, Région, Département, leurs établissements publics ou concessionnaires	Opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain	
Établissements publics territoriaux		Ensemble des opérations d'aménagement non reconnues d'intérêt métropolitain	
Communauté urbaine	ou Périmètre d'opération d'intérêt national	Opérations d'aménagement d'intérêt communautaire	Autres opérations d'aménagement
Communauté d'agglomération			
Communauté de communes			

Intercommunalité	Équipement intercommunal	E. communal
Métropole du Grand Paris	Grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale	Autres
Établissements publics territoriaux	Équipements au titre des compétences obligatoires et optionnelles des EPCI préexistants* Équipements au titre des compétences facultatives des EPCI préexistants, sauf si restitution aux communes* Équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial*	
Communauté urbaine	Équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs d'intérêt communautaire Lycées et collèges Voirie, signalisation, parcs et aires de stationnement Réseaux de chaleur ou de froid urbains Équipements pour lesquels la commune a transféré la compétence à titre facultatif	Autres
Communauté d'agglomération	Compétences optionnelles : - Équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - Voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire - Maisons de services au public Équipements pour lesquels la commune a transféré la compétence à titre facultatif	Autres
Communauté de communes	Compétences optionnelles : - Équipements culturels et sportifs d'intérêt et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire - Voirie d'intérêt communautaire - Maisons de services au public Équipements pour lesquels la commune a transféré la compétence à titre facultatif	Autres

\* L'EPT devait délibérer au plus tard le 31 décembre 2017, d'une part sur l'élargissement de l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles des anciens EPCI à l'ensemble du territoire, d'autre part sur le maintien à l'échelle du territoire ou la restitution aux communes concernées des compétences facultatives des anciens EPCI.

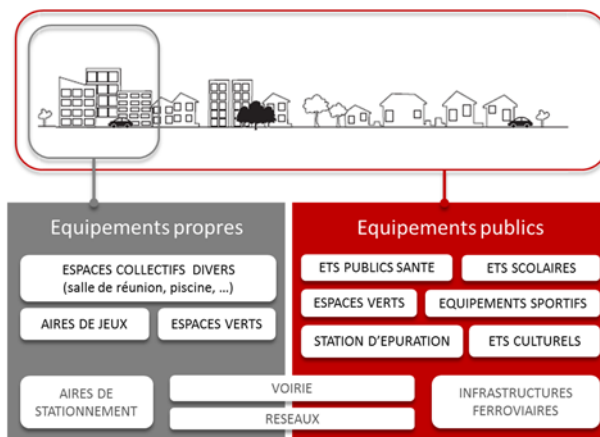
## Équipements propres ou équipements publics, quelle différence ?

Les équipements propres, évoqués à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, sont à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme. Ils comprennent notamment : « 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 ». Il faut y ajouter le « branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés ». Enfin, les équipements propres incluent le raccordement aux réseaux d'eau ou d'électricité pour les besoins du bénéficiaire de l'autorisation.

Ce sont les bénéficiaires des équipements, plus que leur objet, qui permettent de distinguer les équipements propres des équipements publics. Les équipements propres sont réalisés au bénéfice des seuls propriétaires ou occupants des terrains aménagés ou des constructions.

Les équipements publics sont réalisés plus largement dans l'intérêt général des habitants de la commune.

Par exemple, la station d'épuration d'un lotissement est considérée comme un équipement collectif privatif, sauf dans le cas où elle traite également les eaux usées extérieures au lotissement, auquel cas elle est considérée comme un équipement public.



## Quels équipements publics sont financés par les aménageurs ?

Il s'agit ici d'évoquer la contribution de l'aménageur apportée dans le cadre du programme des équipements publics de la ZAC, compte tenu de l'apport financier de la collectivité ayant créé la ZAC et des éventuelles subventions à divers titres (notamment celles perçues à l'issue d'un appel à projets remporté, ou d'aides au titre de la politique de la ville).

Lorsque les aménageurs apportent une participation, ils financent *a minima* des équipements d'infrastructure. Le code de l'urbanisme ne prévoit pas explicitement quels équipements requièrent la contribution de l'aménageur. On peut toutefois déduire ce minimum légal des dispositions définissant le champ des exonérations de droit de la taxe d'aménagement. En effet, selon l'article R. 331-6 du code de l'urbanisme, dans une ZAC, cette exonération fiscale est de droit dès lors que l'aménageur ou le constructeur prend en charge au moins le coût des équipements suivants :

- s'agissant des ZAC autres que de rénovation urbaine, les **voies et les réseaux publics** intérieurs à la zone ; s'agissant des ZAC de rénovation urbaine, les voies d'accès aux immeubles inclus dans le périmètre de rénovation et les réseaux qui leur sont rattachés ;
- les **espaces verts et les aires de stationnement** correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone, ou aux seuls besoins des habitants des immeubles concernés dans le cadre d'une ZAC de rénovation urbaine.

Cette liste des équipements à réaliser donnant droit à l'exonération de la taxe d'aménagement peut être étoffée sur délibération de la commune ou de l'intercommunalité compétente (art. L. 331-7 5° C. urb.). Il semble qu'en pratique, ce soit rarement le cas<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Dans le cadre d'une enquête complémentaire, les douze communes ayant répondu au questionnaire ont déclaré n'avoir jamais eu recours à cette liste.

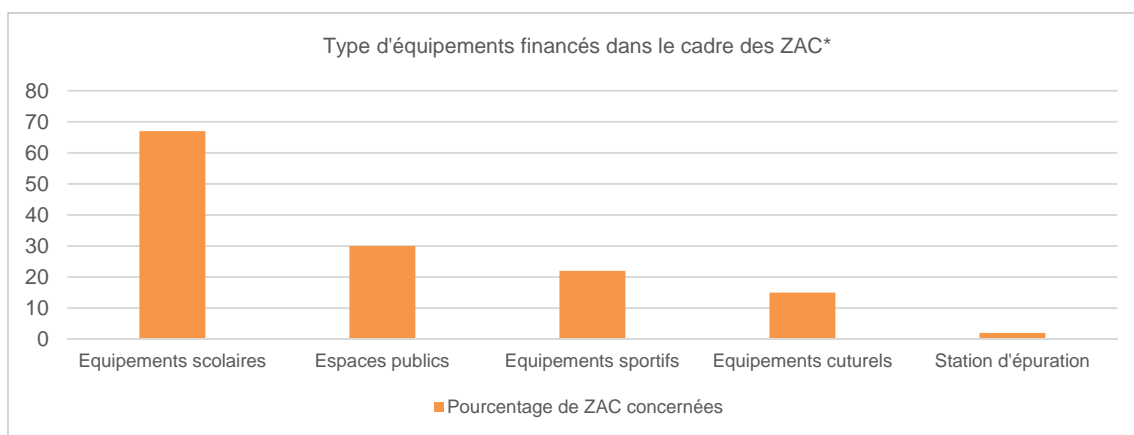
## ZAC et taxe d'aménagement, une combinaison non exclue

*Le plus souvent la ZAC fait l'objet d'une exonération de la taxe d'aménagement, dans la mesure où l'aménageur prend en charge le coût des équipements précités. Parfois – surtout s'il s'agit d'un secteur de la commune où le taux a été majoré – le coût des équipements n'est pas mis à la charge de l'aménageur dans le cadre du bilan prévisionnel de la ZAC et la taxe d'aménagement est maintenue. C'est le cas à Montreuil, dans le cadre de la ZAC Fraternité, où le taux de la taxe d'aménagement est fixé à 20 %. Selon le dossier de réalisation de la ZAC, les recettes de ladite taxe permettront de couvrir les coûts engendrés par la réalisation d'un équipement scolaire et d'un équipement sportif, ainsi que 50 % des coûts de réalisation des espaces publics. Le différentiel est supporté par la ville avec un concours financier de l'EPT Est Ensemble.*

Au-delà de la liste des équipements listés ci-dessus, la commune ou l'intercommunalité ayant initié et créé la ZAC « peut » selon une réponse ministérielle « imposer, par le biais du programme des équipements publics, la réalisation d'équipements publics répondant aux besoins des futurs usagers ou habitants de la ZAC »<sup>58</sup>. En pratique, l'aménageur participe au coût de certains équipements de superstructure. Il faut toutefois relativiser la portée du terme « imposer » employé dans le cadre de la réponse ministérielle, puisque dans les faits, au-delà des besoins en équipements exprimés par la collectivités, d'autres paramètres font bouger le curseur de la participation de l'aménageur :

- le contexte économique de l'opération qui offre plus ou moins de marge de manœuvre à l'aménageur pour rentabiliser ses charges foncières,
- l'équilibre en matière d'ingénierie côté aménageur et côté collectivité,
- la nature du projet voulu la collectivité – en fonction de celui-ci, la mixité et la programmation, d'une part, d'une part, et les recettes des ventes de charge foncière, d'autre part, varieront beaucoup.

Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des communes franciliennes, parmi celles sur le territoire desquelles au moins une ZAC a été créée, les premiers postes d'équipements publics de superstructure financés par l'aménageur sont les équipements scolaires (67 % des ZAC) et les espaces publics (30 %). Viennent ensuite les équipements sportifs (22 %) et culturels (15 %). Si le financement des équipements scolaires arrive en tête de ce classement, cela tient à deux raisons. D'une part, ils présentent un caractère prioritaire pour les collectivités qui ont la charge de réaliser les équipements nécessaires à la scolarisation des enfants obligatoires. D'autre part, les équipements scolaires créés bénéficiant au moins en partie aux futurs habitants de la ZAC, ils peuvent justifier la participation de l'aménageur, bien que cette dernière ne soit pas imposée à ce dernier.



\* Echantillonnage issu de l'enquête francilienne.

<sup>58</sup> QE n° 38264, rép. min. Égalité des territoires et logement, JO AN, 28 janvier 2014, p. 864



## 2.3. Les difficultés évoquées par les collectivités

Principalement deux questions ont été évoquées :

- l'impératif de l'équilibre financier de la ZAC impactant les besoins en équipements ;
- le déséquilibre des ingénieries des parties prenantes.

### Question de l'équilibre financier de la ZAC et impact sur les équipements

Le contexte économique de la ZAC est déterminant s'agissant de la part du financement des équipements pouvant être imputée sur les charges foncières commercialisées. Dans le cadre d'une ZAC « subventionnée », la marge commerciale pour l'aménageur est faible, voire nulle. Dès lors, l'aménageur ne « prendra en charge » que les équipements publics à réaliser *a minima* (voirie, réseaux, espaces verts) pour bénéficier de l'exonération de la taxe d'aménagement.

Par ailleurs, un paradoxe a été pointé du doigt. Le bilan de la ZAC devant être équilibré, cet impératif peut conduire à réinterroger la densité du programme. Or, celle-ci impacte directement le volume des équipements nécessaires, en particulier s'agissant de groupes scolaires. Dès lors, le besoin d'équipements généré induit un effet de seuil quant au nombre de logements projetés. Autrement dit, une marge de manœuvre réduite pour réaliser un certain volume d'équipements publics (par exemple, pour des raisons de disponibilité foncière ou de capacité financière), est de nature à limiter le nombre de logements envisageables dans le cadre d'un projet d'aménagement.

### Question de l'équilibre des ingénieries

Dans le cadre de l'enquête francilienne réalisée, certaines communes ont abordé la difficulté pour évaluer la participation raisonnablement envisageable de l'aménageur dans le financement des équipements publics, et ne se sentent pas toujours en position de force au moment des négociations. Une commune a ainsi évoqué les difficultés éprouvées lors de la discussion avec l'aménageur, difficultés attribuées à un déséquilibre en matière d'ingénierie. Il s'agissait en l'occurrence d'une petite commune aux services techniques peu étoffés<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Voir annexe, monographie Bessancourt, p. 87.

# LE PROJET URBAIN PARTENARIAL

Créé par la loi 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, le projet urbain partenarial (PUP) a vu sa portée et son régime modifiés par la loi d'accès pour le logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014. À l'issue de ces deux textes, le PUP connaît deux modes de mise en œuvre : le PUP à convention unique qui vise à répondre aux besoins en équipements publics d'une opération et la zone de PUP, qui permet de répondre aux besoins en équipements publics de plusieurs opérations.

Le PUP est un outil de financement alternatif à la taxe d'aménagement et aux participations versées dans le cadre d'une ZAC. La signature d'une convention de PUP entraîne l'exonération de plein droit de la taxe d'aménagement, part locale, pour les autorisations délivrées dans son périmètre et pour une durée déterminée motivée par la collectivité signataire de la convention.

## 1. Pourquoi une convention de PUP ?

À la différence de la ZAC, il ne s'agit pas d'une procédure d'urbanisme opérationnel, mais uniquement d'un outil de financement conventionnel.

### 1.1. Les acteurs du PUP

Aborder la question des acteurs du PUP permet d'apporter une partie de la réponse à la question de l'intérêt du PUP.

#### 1.1.1. Une initiative venant de l'opérateur

Le PUP est un instrument d'initiative privée, à la différence de la ZAC, toujours d'initiative publique. Il peut s'agir d'un ou plusieurs aménageur(s) ou constructeur(s) ou propriétaire(s) foncier(s). Dans la pratique, ce sont les promoteurs, plus que les aménageurs qui sollicitent ce conventionnement. Ces aménageurs, constructeurs ou/et propriétaires peuvent être publics (ex : organismes HLM<sup>60</sup>, SEM, collectivités locales<sup>61</sup>, EPF) ou privés. Pour la commercialisation de l'opération immobilière, l'intérêt pour l'opérateur est de s'assurer de la disponibilité des équipements accompagnant la création de logements ou d'activités. Outre la question du financement des équipements, le calendrier de leur réalisation est défini dans ladite convention.

Si l'initiative est du côté de l'opérateur, on peut malgré tout imaginer que, de façon informelle, la commune puisse susciter la signature d'une telle convention pourvu qu'elle soit approchée par l'aménageur ou le constructeur.

D'après les résultats de l'enquête francilienne, il apparaît que la collectivité « a recours » au PUP, ou envisage de le faire, lorsque le taux de taxe d'aménagement, même majoré, apparaît comme insuffisant pour réaliser des équipements publics. Le recours au PUP présente par ailleurs un intérêt pour une commune ou une intercommunalité qui ne maîtrise pas la taxe d'aménagement, alors qu'elle est partie prenante dans un projet d'aménagement (ex : cas d'une intercommunalité qui est compétente pour signer un PUP, alors que la commune est compétente pour fixer le taux de la part locale de la taxe d'aménagement).

#### 1.1.2. La compétence pour signer

La personne publique signataire du PUP est l'autorité compétente en matière de PLU (EPCI ou commune) ou le représentant de l'État dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN). Si la réalisation de certains équipements implique d'autres acteurs (en fonction des compétences, cf. illustrations p. 4 et p. 39), la partie État, intercommunalité ou commune signataire du PUP devra reverser la part de la participation revenant à ces acteurs moyennant la conclusion de conventions complémentaires (ex : opération Village Delage à Courbevoie – l'EPT Paris Ouest La Défense étant compétent pour signer les conventions de PUP, la commune compétente pour réaliser le groupe scolaire).

---

<sup>60</sup> Cf. L. 421-2 CCH.

<sup>61</sup> Selon la circulaire du 18 juin 2013, « le président du conseil régional ou le président du conseil général ne peuvent être parties à la convention ».

En pratique, pour intégrer l'acteur compétent pour réaliser un ou plusieurs équipements, les conventions de PUP sont parfois tripartites. Ex : une convention signée entre un aménageur, l'EPT Vallée Sud Grand Paris et la commune de Clamart. Dans ce cas d'espèce, l'EPT est signataire de « droit » puisqu'il détient la compétence PLU. En revanche la commune est compétente et responsable pour la réalisation d'un groupe scolaire. La convention prévoit ainsi que le montant de la participation sera versé directement à la commune qui s'engage à réaliser ledit équipement dans un délai déterminé<sup>62</sup>.

Le code de l'urbanisme n'évoque pas ce cas de figure et la circulaire de 2013 indique que la « convention peut être tripartite si la commune doit réaliser certains équipements », sans évoquer le cas où d'autres collectivités devraient réaliser des équipements en perspective du projet concerné.

La question de la pluralité de collectivités signataires a été évoquée dans le cadre d'une journée d'échanges animés par les services de l'État. La réponse apportée a été que la collectivité détenant la compétence pour signer PUP a la charge « de reverser à d'autres collectivités concernées la participation du PUP qui leur revient (convention de reversement). Des conventions de PUP spécifiques existent avec plusieurs collectivités signataires. Par ailleurs, le PUP peut prévoir que la participation soit directement versée au maître d'ouvrage des équipements publics même s'il ne s'agit pas de la collectivité signataire »<sup>63</sup>.

### ***Faut-il mettre en concurrence avant la conclusion d'un PUP ?***

*Non, la conclusion d'une convention de PUP n'a pas à être précédée d'une procédure de mise en concurrence préalable (CAA Marseille, 17 oct. 2013, n° 12MA02696, C. c/ Cne Aix-en-Provence).*

## **1.2. Les équipements financés dans le cadre d'un PUP**

Pas plus que dans le cadre de la taxe d'aménagement ou les participations dans le cadre de ZAC, le code ne définit un type d'équipements particulier permettant de mobiliser cet outil. Parmi les communes ayant répondu dans le cadre de l'enquête francilienne, 15 ont eu recours à un PUP. Elles l'ont fait pour financer des équipements : de voirie (dans 10 cas), scolaires (7), de réseaux (5), sportifs (2), des espaces publics (2), culturels (1) et un parking.

## **2. La zone de PUP, un outil de financement connecté au projet urbain**

Le PUP est un instrument financier nécessairement lié au projet urbain, d'ailleurs il n'est mobilisable que dans les zones urbaines et zones à urbaniser du PLU. Comme l'observe le professeur Yves Jégouzo « dès lorsqu'il porte sur le financement d'équipements et donc doit préciser la nature, l'importance et sans doute la localisation de ceux-ci, [le PUP] comporte par la force des choses des éléments de projet urbain »<sup>64</sup>.

Mais l'outil a montré rapidement ses limites. Lorsque les projets de constructions continuent de se développer autour d'une opération ayant donné lieu au PUP et à la création des équipements rendus nécessaires, comment aborder l'accroissement des besoins en équipements et leur financement ? Une autre difficulté se présente à cette occasion, à savoir une rupture de l'égalité devant les charges publiques entre les usagers et habitants présents et futurs des différentes opérations. C'est le cas lorsqu'un ou plusieurs opérateurs ont contribué au financement d'un équipement en fonction du coût réel de ce dernier, et qu'aux alentours d'autres opérateurs vont « bénéficier » de ces équipements (et éventuellement de leur agrandissement) moyennant une taxe d'aménagement moins onéreuse qu'une participation directe. Or, dans ce contexte, il est difficile pour la collectivité de convaincre l'opérateur concerné de signer une convention de PUP.

<sup>62</sup> Source : annexe à la délibération du conseil municipal du 24 novembre 2016.

<sup>63</sup> Le projet urbain partenarial (PUP), synthèse de la journée d'échanges et d'informations sur le PUP du 7 mars 2017 à Aix-en-Provence, Dreal PACA/ CVRH d'Aix-en-Provence.

<sup>64</sup> Droit de l'aménagement, « Le projet urbain partenarial », fascicule IV.540.5.1, Le Moniteur, 2014.

Pour remédier à cette situation, l'article 165 de la loi Alur, a institué la possibilité pour la collectivité compétente de créer des zones de PUP.

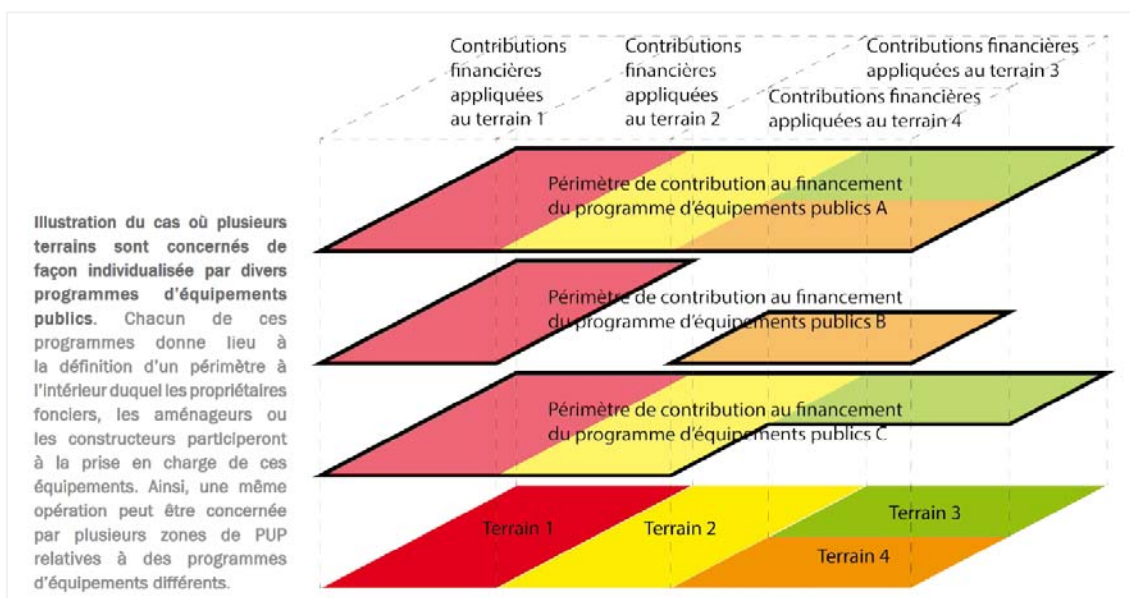
Cet outil peut être mobilisé lorsque « des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention »<sup>65</sup>. La collectivité compétente prend une délibération motivée (où en cas d'OIN, le représentant de l'État prend un arrêté) pour définir la zone de PUP et ses modalités de mise en œuvre : programme des équipements publics et répartition du coût entre les différentes opérations. Dans le secteur défini et qui est mentionné en annexe du PLU, tout aménageur ou constructeur est tenu de signer une convention de PUP, avant toute demande d'autorisation d'urbanisme, et de participer dans ce cadre au financement des équipements à proportion de l'usage fait de ces derniers. C'est pour cette raison que l'on parle également dans ce cas de « PUP forcé ».

Cet outil implique une démarche d'anticipation de la collectivité compétente.

### Illustration : des zones de PUP articulées avec des OAP

Le code de l'urbanisme ne définit pas de règles s'agissant de la motivation de la création d'une zone de PUP. Dans la pratique, deux exemples ont été relevés en Île-de-France où l'EPT compétent en matière de PLU, et donc de PUP, a institué une zone dédiée à ce dernier outil, dont le périmètre est explicitement articulé à une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU.

Cf. l'EPT Paris Ouest La Défense a délibéré sur le périmètre d'une zone de PUP sur le territoire de la commune de Courbevoie<sup>66</sup>, cohérent avec celui de l'OAP secteur « Village Delage ». L'EPT Grand Paris Grand Est a procédé de la même façon, s'agissant de l'OAP du centre-ville de la commune de Livry-Gargan<sup>67</sup>.



Source : Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics, Atelier URBA, FNCAUE, septembre 2014

<sup>65</sup> Article L. 332-11-3 II du code de l'urbanisme.

<sup>66</sup> EPT Paris Ouest La Défense, Conseil de territoire, 11 avril 2016.

<sup>67</sup> EPT Grand Paris Grand Est, Conseil de territoire, 23 mai 2017.

### 3. Le contenu de la convention de PUP

La circulaire du 18 juin 2013 sur la réforme de la fiscalité de l'urbanisme fournit en annexe un modèle de convention. La convention de PUP précise son objet, le périmètre de la convention, liste les équipements publics et les coûts prévisionnels par équipement et au total, le montant et les modalités de paiement, la période d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement (10 ans maximum s'agissant d'une convention « classique », 15 ans s'agissant d'une convention en zone de PUP), les conditions suspensives à l'exécution de la convention, les modalités d'établissement d'avenants éventuels.

La convention n'a pas à comporter de justification détaillée du coût des équipements concernés dès lors que ceux-ci sont clairement identifiés<sup>68</sup>.

Le paiement de la participation peut s'effectuer en une seule fois ou faire l'objet d'un échelonnement. Cette contribution peut être financière ou consister en un apport de terrain bâti ou non bâti<sup>69</sup>. Les détachements de terrain apportés au titre de la contribution du PUP sont exclus du champ d'application du lotissement<sup>70</sup>. En revanche, la participation ne peut prendre la forme de travaux.

Comme dans le cadre d'une ZAC, la répartition du financement entre les aménageurs et/ou constructeurs s'effectue sur la base des principes de nécessité et de proportionnalité.

#### Spécificités des conventions en zones PUP

Un certain nombre de clauses des conventions signées dans une zone PUP sont unilatéralement définies par la collectivité (l'État, s'agissant des OIN) afin de permettre un cadre global cohérent pour l'ensemble du projet, nonobstant les multiples conventions. Elles portent sur la consistance du programme des équipements publics et les modalités de péréquation de leur financement. Cette définition peut faire suite à une information, voire une discussion avec les opérateurs et propriétaires fonciers concernés. Les autres clauses sont librement fixées dans chaque convention (calendrier de la réalisation des équipements, modalités et échéances pour le paiement des participations).

### 4. Le PUP : un outil souvent sollicité ?

Il est ressorti de l'enquête francilienne que 15 communes sur les 87 ayant répondu à l'étude ont mis en place un PUP. 12 communes parmi celles-ci ont, par ailleurs, été à l'origine de la création d'une ou plusieurs ZAC. Les communes ayant eu recours au PUP sont de taille variable au regard de leur population.

L'appréciation de la complexité de l'outil diffère selon les communes et intercommunalités qui ont été interrogées dans le cadre de l'enquête. Pour certaines, il s'agit d'un dispositif simple et souple, bien cadré avec les partenaires du projet. Pour d'autres, il se révèle complexe, surtout lorsque elles disposent d'une faible ingénierie.

#### 4.1. Les éléments de complexité invoqués

La complexité est liée à la nécessaire anticipation évoquée ci-dessous, ainsi qu'au cadre institutionnel. Trois communes ont pensé mettre en place un PUP afin de financer des équipements, mais ont finalement eu recours à la taxe d'aménagement, avançant notamment que le PUP était une procédure plus complexe et contraignante que ladite taxe (ex : Rosny-sous-Bois, Rungis).

De petites communes comme Champlan ou Chevry-Cossigny évoquent la complexité de l'outil (cette dernière invoque une difficulté à corréliser dépenses et recettes eu égard à la hausse de la population envisagée), mais aussi des plus importantes comme Aubervilliers. Dans ce dernier exemple, le manque de souplesse de la convention de PUP a été mentionné, cette dernière d'une part, ne permettant pas de réajuster les surcoûts éventuels, et d'autre part, se révélant difficile à mettre en œuvre dans un secteur diffus.

<sup>68</sup> CAA Marseille, 17 oct. 2013, n° 12MA02696, C. c/ Cne Aix-en-Provence.

<sup>69</sup> Ex : PUP Conflans-Sainte-Honorine/Sodarif (Linkcity) conclu en 2012, qui prévoit l'apport de deux terrains par le promoteur principalement destinés à la réalisation d'espaces verts.

<sup>70</sup> Art. R. 442-1 i C. urb.

## L'anticipation

Pour déterminer si le recours au PUP est pertinent il faut pouvoir disposer d'un certain nombre d'éléments permettant la comparaison avec les autres outils, dont la taxe d'aménagement : connaître le ou les projets contribuant au financement des équipements publics (étant donné que l'initiative de la convention revient en principe au porteur de projet, ne présente pas de difficultés particulière), identifier les équipements publics à réaliser ou étendre pour répondre aux besoins créés par le projet, ainsi que leur coût. Cette estimation est déterminante, car en cas d'erreur, c'est à la collectivité responsable de l'équipement de combler le manque à financer. Il faut à cette occasion déterminer la part des équipements répondant aux besoins du projet et ceux répondant à des besoins hors projet, pour ne pas imposer au porteur du projet une participation qui excéderait la réponse aux besoins de l'opération.

## Complexité du jeu institutionnel

Cinq communes ont déclaré avoir eu des difficultés à mettre en œuvre le PUP conclu par l'EPCI compétent, la réalisation de certains équipements publics incombant à la commune. Du fait que le financement n'est pas garanti à 100% par les opérateurs et que les surcoûts sont ensuite répartis entre les collectivités, les négociations sont considérées par ces communes comme difficiles.

Ex : pour la commune de Courbevoie, la principale difficulté était liée au partage des compétences avec l'Établissement Public Territorial, qui a nécessité la conclusion de conventions complémentaires pour organiser une délégation de maîtrise d'ouvrage et un reversement des participations.

## 4.2. Une complexité surmontable

Dans le cadre de l'enquête francilienne, il a été observé que, indépendamment de la taille de la commune, le PUP mis en œuvre n'était pas jugé complexe lorsqu'il s'agit d'ouvrages peu ou pas impactés par l'évolution de la population, et limités à un objet particulier : parcs de stationnement, voirie. La complexité de la procédure ressort dès qu'il s'agit d'ouvrages de type groupes scolaires.

Jugée complexe ou non, il ressort que l'usage du PUP est loin d'être anecdotique et sert la cause de grands projets d'aménagement, comme de projets plus modestes ou diffus.

## De vastes PUP

L'exemple le plus emblématique en Île-de-France est PUP de Bagneux relatif au projet des Mathurins. Le site fait l'objet à la fois d'une OAP sectorielle et d'un zonage spécifique.

L'EPT Vallée Sud-Grand Paris est signataire, étant compétent en matière de PLU. La ville de Bagneux est également signataire. La commune veille à sécuriser le montage de la convention de façon à ce que le financement des équipements soit maîtrisé et qu'elle n'ait pas à faire d'opérations de trésorerie (par exemple, avec l'insertion d'une clause de revoyure ou d'aléa en fonction du risque d'augmentation du coût des équipements).

La réalisation des équipements est échelonnée : dans un premier temps, la réalisation de 15 classes est prévue, dont 10 répondent aux besoins de l'opération. 20 classes supplémentaires sont programmées en 2023. La convention financera également la VRD (compétence partagée entre EPT et commune selon le type d'équipements).

## Des « PUP banalisés »

Plusieurs conventions ont été signées par l'EPT Vallée Sud Grand Paris et la commune de Clamart en 2016, généralement avec des promoteurs. Selon les délibérations approuvant ces conventions, il s'agit d'un moyen de financement permettant de pallier à des recettes insuffisantes générées par la taxe d'aménagement.

À Bièvres, trois PUP ont été mis en place. L'un permettait de financer les extensions des équipements scolaires et l'aménagement d'une voirie. Le deuxième a permis de financer l'aménagement d'une intersection sous forme d'un carrefour à feux. Le troisième a permis le financement de l'agrandissement d'un centre de loisirs, et la création d'un réseau à haute tension sous le domaine public pour l'alimentation du poste de distribution électrique public.

## Comparaison des principaux outils de financement des équipements publics

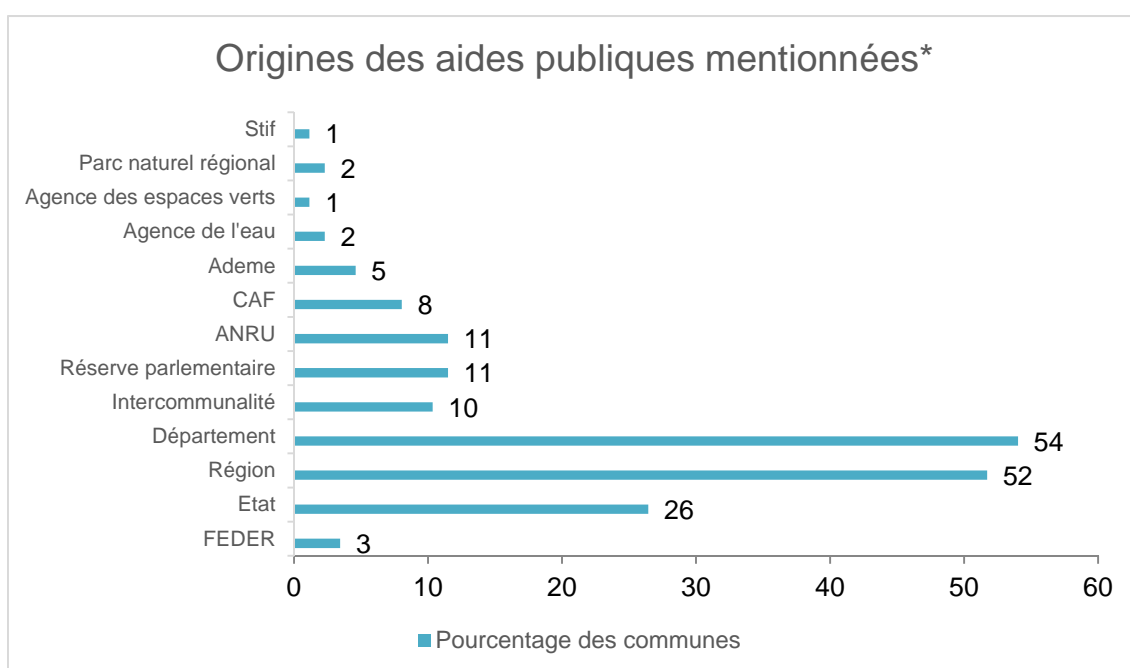
	Part communale ou intercommunale de TA majorée	Projet urbain partenarial (PUP)		Participation de ZAC
		PUP unique	Zone de PUP	
	Contribution sectorielle	Contribution ponctuelle ou sectorielle		Contribution sectorielle
<b>Périmètre d'application</b>	Secteur(s) de majoration définie par la collectivité	Terrain d'assiette du permis d'aménager ou de construire	Périmètre défini par la collectivité locale dans lequel les opérateurs ont l'obligation de signer une convention de financement	Zone à aménager
<b>Équipements publics financés</b>	Infrastructure et superstructure			
<b>Instauration</b>	Taux sectorisé entre >5,01 et 20% (le taux généraliste est quant à lui fixé entre 0 et 5 %) après délibération motivée en cas de travaux substantiels	Convention(s) avec le(s) aménageur(s), et/ou le(s) constructeur(s) et/ou le(s) propriétaire(s) foncier(s). DCM si besoin de créer une zone de PUP ; DCM pour autoriser le maire à signer la convention		Convention avec l'aménageur (qui inclut les coûts d'équipements publics mis à sa charge dans ses prix de cession des terrains qu'il aménage – charges foncières)  Convention avec lotisseurs ou constructeurs pour les terrains non acquis auprès de l'aménageur
<b>Base de répartition</b>	Part du coût des équipements correspondant aux besoins des futurs habitants (principes de nécessité et de proportionnalité)			
<b>Assiette de répartition</b>	Surface de plancher taxable, aménagements et installations	Variable suivant la nature des projets et les besoins en équipements		
<b>Détermination du montant</b>	Calcul de la TA défini par la loi ; application automatique de la TA à tout PC et certains PA et DP sauf abattement et exonération totale ou partielle	Libre négociation entre acteurs publics et privés	Modalités de répartition du financement définies dans la délibération créant une zone de PUP	Négociations encadrées dans la procédure de ZAC
<b>Date paiement</b>	12 et 24 mois après la délivrance du PC	Conventionnelle ; possibilité de préfinancement		Conventionnelle
<b>Encadrement du projet par collectivité</b>	Instruction des demandes de PA ou PC	Signature de la convention avant l'instruction de la demande de PA ou PC		Convention avec l'aménageur  Conventions préalables à l'instruction des demandes de lotir ou de construire
<b>Recommandations</b>	Études préalables nécessaires pour comparer les avantages et inconvénients (chiffrages et bilans financiers ; trésorerie rigoureuse			

Source : Cerema/Adamas avocats associés, *Le projet urbain partenarial et le financement des équipements publics*, présentation Dreal PACA, 7 mars 2017

# LES AIDES PUBLIQUES

Parmi les 87 communes ayant répondu à l'étude, 70 ont bénéficié d'aides publiques pour le financement d'équipements publics (9 n'ont pas répondu à la question). Elles ont déclaré diverses sources de subventions – collectivités et leur groupement, État, Europe –, ainsi que des aides ciblées tant au regard des bailleurs de fonds que des thématiques/équipements (voir graphique ci-dessous). Les aides publiques permettant de contribuer aux équipements publics sont diverses et les communes et leurs groupements s'appuient autant que possible sur celles-ci.

De nombreuses communes ayant répondu à l'enquête déclarent que les aides publiques sont en baisse constante. Les communes rurales se disent, en particulier, touchées – certaines précisant ne pas être admissibles aux aides de la Région ou ne pas être en mesure de répondre aux appels à projet. Elles regrettent une situation très inégale avec les communes urbaines.



\* D'après l'échantillonnage de l'enquête francilienne. Remarque : l'aide aux maires bâtisseurs comprise dans l'aide de l'État a bénéficié à 25 % des communes ayant répondu à l'enquête.

## Quelle marge de financement pour les collectivités ?

La loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé la clause de compétence générale des Régions et des Départements et limité les financements croisés. Par conséquent – tout comme les intercommunalités – ils ne peuvent verser de subventions que dans le cadre de leurs champs de compétences respectifs. S'agissant de la Région, son champ d'intervention est large<sup>71</sup> ; celui du Département s'est restreint, mais il apparaît qu'au titre de la solidarité territoriale il est toujours en mesure d'apporter un soutien financier pour la réalisation ou l'amélioration d'équipements publics. En effet, Le Département peut toujours « contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande » (art. L.1111-10 CGCT). Selon l'instruction du 22 décembre 2015<sup>72</sup>, « la solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution », ce qui revient en rouvrant le champ d'intervention de ceux-ci en dépit de la suppression de la clause de

<sup>71</sup> Le Conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, (...) dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » (Art. L. 4221-1 CGCT).

<sup>72</sup> Instruction relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales.



compétence générale<sup>73</sup>. C'est au final, davantage la baisse des dotations aux départements, ainsi que de leurs ressources fiscales, qui est de nature à impacter leur capacité à apporter une aide au financement des équipements publics sollicitée à l'échelon local, plus que l'évolution des compétences<sup>74</sup>. Plus de la moitié des communes ayant répondu à l'enquête francilienne ont déclaré avoir perçu des subventions du Département pour la réalisation d'équipements publics de proximité.

## Quels sont les outils de subventionnement ?

Parfois les aides sont fléchées par type d'équipements par les collectivités (ex : subventionnement des équipements sportifs et des équipements petite enfance, adossé à des plans d'actions plus larges, par le Département de Seine-Saint-Denis) et par certains organismes publics en fonction de leur spécialité (petite enfance, par la Caisse d'allocations familiales ; rénovation énergétique, par l'Ademe ; aménagement des espaces verts par l'AEV ; équipements sportifs par le CDENS ; etc.). Dans d'autres cas, elles relèvent de dispositifs généralistes ou orientés vers une politique publique spécifique.

Aussi, l'ensemble des aides pouvant bénéficier à la réalisation ou l'extension d'équipements publics ne sera-t-il pas abordé ici. L'accent sera mis ici sur les principales aides mobilisées autour de trois axes thématiques :

- l'accompagnement des territoires bâtisseurs ;
- l'accompagnement des territoires en politique de la ville ;
- l'accompagnement des territoires ruraux.

Enfin, seront également évoqués quelques exemples de financements susceptibles de concerner l'ensemble des collectivités locales, mobilisables indépendamment des trois configurations susmentionnées.

## 1. L'accompagnement des « territoires bâtisseurs »

Des aides publiques sont mises en place à différentes échelles institutionnelles pour accompagner les communes et les intercommunalités dans leur effort de construction de logements. En ce domaine sont ici présentées : l'aide aux maires bâtisseurs de l'État, l'appel à projets « 100 quartiers innovants et écologiques » de la Région Île-de-France et un exemple départemental avec le programme Prior'Yvelines.

### 1.1. L'aide aux maires bâtisseurs (État)

#### 1.1.1. Principes généraux

Pour accompagner les communes engagées en faveur de la construction de logements et les aider dans le développement de leurs équipements et infrastructures, l'État a créé un dispositif financier communément appelé « aide aux maires bâtisseurs ».

Le décret du 24 juin 2015 prévoit ainsi une aide pour les communes situées en zones tendues dont le potentiel financier par habitant s'inscrit sous un certain plafond défini par arrêté ministériel (1 030 euros par mois). Ce plafond est majoré pour les communes situées partiellement en opération d'intérêt national (au moins 20 % du territoire communal) ou signataires d'un contrat de développement territorial.

Pour bénéficier de cette aide, la commune ne doit pas faire l'objet d'un arrêté de carence au sens de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (une commune concernée par l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains est dite carencée lorsque son taux de logements sociaux est inférieur à 25 % - ou 20 % dans certains cas - et qu'elle n'a pas atteint son objectif de rattrapage à l'issue de l'une des périodes triennales, alors que le contexte communal ne le justifie pas).

Dès lors qu'une commune est éligible, le dispositif fonctionne comme une aide forfaitaire par logement construit au-delà d'un certain seuil, sans nécessité d'intervention de la part des communes<sup>75</sup>, si ce

<sup>73</sup> Voir C. Mallet, « Qui fait quoi ? La clause de compétence générale est supprimée, mais... », *Localtis*, 7 janvier 2016

<sup>74</sup> Cf. T. Le Goff, *Départements de grande couronne. Quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ?* IAU îdF, mars 2017, p. 32 et s.

<sup>75</sup> Pas de montage de dossier

n'est le renseignement, déjà effectué par ailleurs, de l'application Sit@del par les services instructeurs des permis de construire.

Le montant de l'aide est fixé à 2 000 euros par logement construit, et le seuil à 1 % du parc existant (ce seuil de construction est conçu comme un palier qui implique un apport de nouveaux ménages dans la commune). Les communes peuvent utiliser l'aide en investissement comme en fonctionnement.

Un coefficient (C), intégré au calcul de l'aide et fixé annuellement, vient moduler le montant de l'aide obtenu par la commune. En effet, ce dispositif est financé sur une enveloppe fixée en loi de finances (de l'ordre de 100 M€ pour 2015). En conséquence, le coefficient (C) est un mécanisme d'ajustement qui intervient pour calibrer l'aide en fonction, d'une part, des crédits budgétaires disponibles et, d'autre part, du nombre de logements effectivement autorisés (ce nombre n'étant pas prévisible en amont et pouvant varier fortement d'une année et d'un semestre à l'autre)<sup>76</sup>. Il est donc difficile, voire impossible pour une commune mobilisée en faveur de la construction de logements, d'anticiper le montant de l'aide qui lui sera allouée.

Le calcul de l'aide pour chaque commune est effectué par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Patrimoine (DHUP), qui extrait de l'application Sit@del les données relatives aux logements autorisés par des permis de construire pour la période concernée. En Île-de-France, pour la mise en paiement de l'aide, la DHUP procède à la délégation de l'enveloppe à la DRIHL.

### **1.1.2. Mise en œuvre de l'aide pour l'année 2015**

Au total, l'aide versée par l'État aux communes franciliennes pour soutenir leur effort de construction au cours de l'année 2015 s'est élevé à 33,2 millions d'euros. L'Île-de-France a ainsi capté 41% de l'aide au maire bâtisseurs versée France entière (81 millions) pour cette première année d'exercice<sup>77</sup>.

191 communes franciliennes ont bénéficié de cette aide pour des montants très variables. Au titre de leur effort de construction en 2015, 64 communes ont touché moins de 20 000 euros, dont 47 communes moins de 10 000 euros, tandis que 15 communes ont touché plus de 500 000 euros, parmi lesquelles 5 communes ont perçu plus de 1 million : Gif-sur-Yvette, Villejuif, Romainville, Montreuil et Bagnolet (qui a perçu le montant le plus élevé avec 2 millions d'euros).

Le versement de l'aide au titre de l'année 2015 s'est déroulé en deux temps. L'aide versée au titre de l'activité du 1<sup>er</sup> semestre 2015 a concerné 103 communes pour un montant total de 13,1 millions, correspondant à un montant de 2 100 € par logement au-delà du seuil de construction de 1% du parc existant.

L'aide versée au titre des autorisations du second semestre a concerné un nombre plus important de communes (148, dont soixante étaient déjà bénéficiaires de l'aide au titre du premier semestre) pour un montant total de 20,8 millions correspondant à une aide de 1 320 euros par logement.

La comparaison des deux semestres 2015 témoigne de la variabilité voire même de la « volatilité » du montant de l'aide aux maires bâtisseurs. En effet, le coefficient (C) intégré au calcul de l'aide est passé de 1,05 pour les logements autorisés au premier semestre 2015 (soit 2 100 € par logement) à 0,66 pour ceux du second semestre de la même année (soit 1 320 € par logement).

Pour mémoire, en 2017, l'aide sera calculée et versée sur la base des logements autorisés au cours de l'année 2016.

### **1.1.3. La géographie des communes bénéficiaires**

Le département ayant le plus bénéficié de l'aide au maire bâtisseur pour l'année 2015 est la Seine-Saint-Denis avec plus de 11 M d'euros soit le tiers de l'aide distribuée en Île-de-France. Cette aide a été répartie entre 21 communes du département.

<sup>76</sup> Note technique du 25 septembre 2015 relative à la mise en œuvre de l'aide aux maires bâtisseurs

<sup>77</sup> Sources : arrêtés du 9 novembre 2015, du 11 avril 2016, du 7 septembre 2016 et du 20 février 2017.

## L'aide aux maires bâtisseurs en Île-de-France - Répartition par départements en 2015

Département	Montant de l'aide		Nombre de communes bénéficiaires
93	11,3 M €	33,5%	21
77	6,0 M €	17,6%	58
94	4,5 M €	13,2%	15
91	4,3 M €	12,6%	34
92	3,7 M €	11,0%	12
95	2,3 M €	6,9%	32
78	1,8 M €	5,2%	19
Total	33,9 M €	100%	191

Source : Drihl IDF

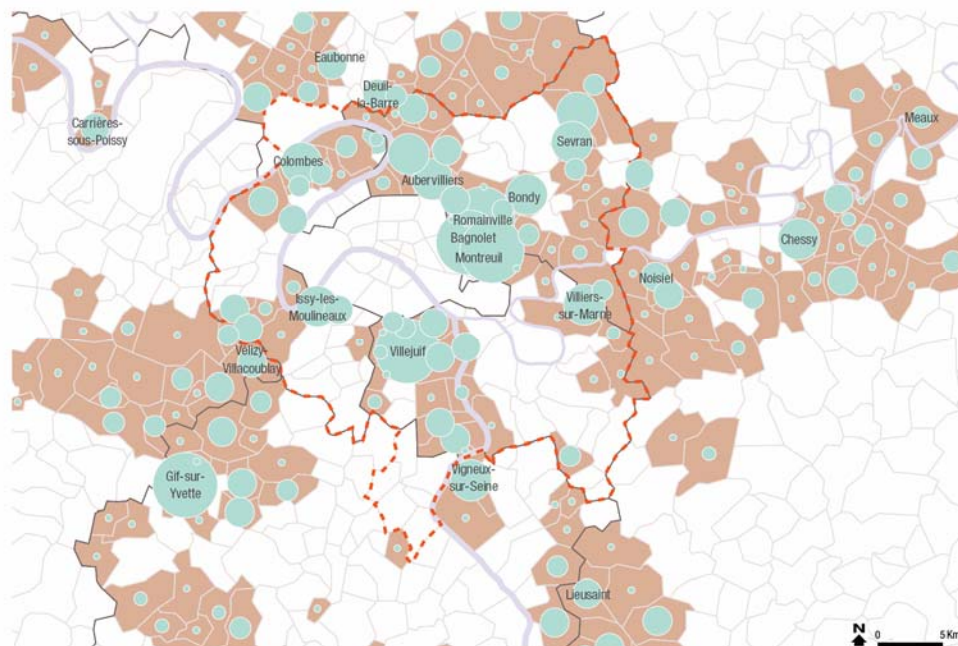
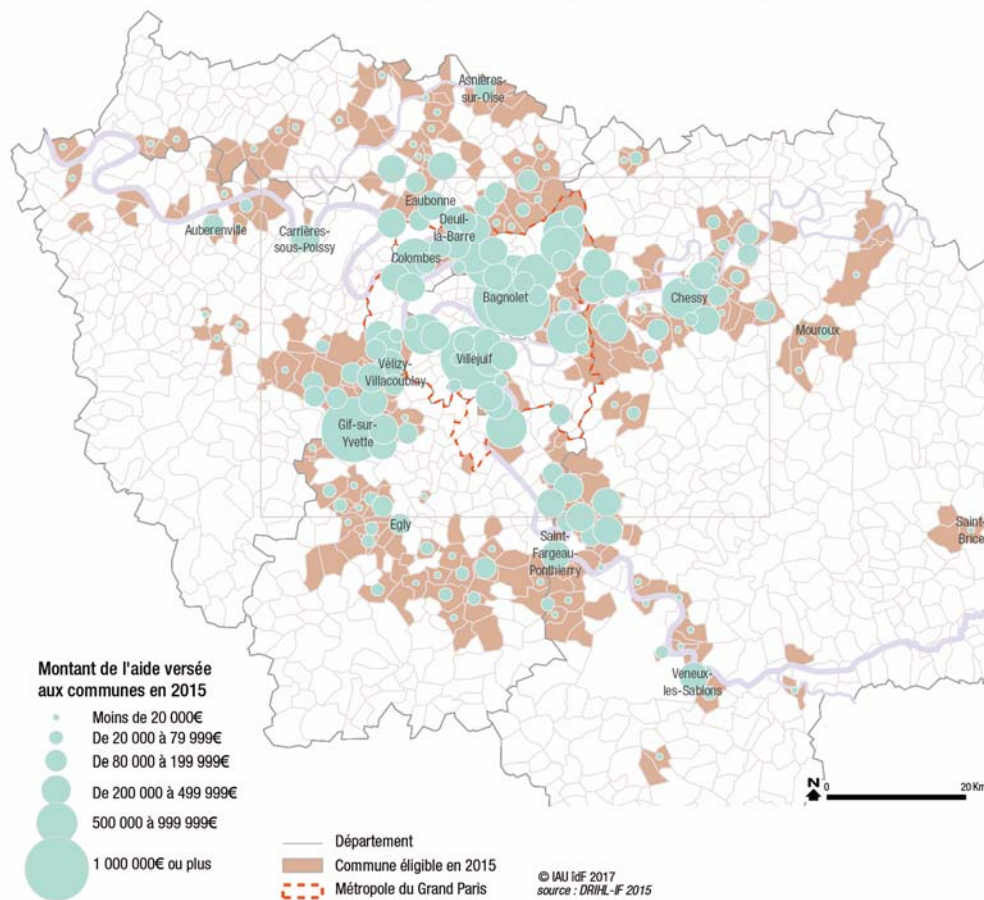
### **Le retour de l'enquête**

*22 des 87 communes ayant répondu à l'enquête réalisée auprès des collectivités locales franciliennes ont déclaré avoir bénéficié de l'Aide aux Maires Bâtisseurs (AMB) en 2015 et/ou en 2016. Nombre d'entre elles indiquent que cette aide est un « plus » pour les finances de la commune, qui diminue le recours à l'emprunt pour les plus petites d'entre elles, mais ne représente pas pour autant une aide significative.*

*À titre d'exemple, Aubervilliers a bénéficié d'une aide de 426 300 euros en 2015 et de 359 040 euros en 2016. Bessancourt a bénéficié d'une aide de 134 820 euros en 2015 et de 93 984 euros en 2016.*

## L'aide aux maires bâtisseurs

Communes bénéficiaires et communes éligibles en 2015 (1er et 2nd semestre)



## 1.2. Les « 100 quartiers innovants et écologiques » (Région Île-de-France)

Le Conseil régional a voté en mars 2016 la création de « 100 Quartiers innovants et écologiques », un dispositif destiné à accompagner les collectivités franciliennes dans des projets d'aménagement ambitieux, doté de 235 M€, qui s'inscrit dans le volet territorial du CPER 2015-2020 (« Accompagnement des territoires bâtisseurs »).

Pour être éligible à ce conventionnement, le projet de quartier doit poursuivre les objectifs suivants, le projet devant être innovant au moins sur l'un d'entre eux :

- **contribuer à l'effort régional de logement** – à cet égard il est précisé dans le règlement que l'effort de construction est « apprécié en fonction de la localisation du territoire, de la mixité du programme, de la politique de logement communale et intercommunale (...) et de la réponse apportée aux objectifs de la Région en matière de logement ». L'offre de logements du quartier doit répondre à la « diversité des populations » et être variée tant du point de vue des catégories que des typologies de logements. Il est ajouté qu'« il sera veillé à ne pas concentrer les logements très sociaux en application » du dispositif « anti-ghettos » mis en place par la Région<sup>78</sup> ;
- **créer un quartier mixant « logements, emplois et services de proximité, sûr et agréable »** – c'est en réponse à cet objectif principalement que seront financés les équipements publics de proximité nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants. Les projets doivent intégrer la question de la « mutualisation des usages », ainsi que celle de leur mutabilité, « du fait de l'évolution rapide des usages et des besoins des habitants » ;
- être exemplaire en matière de transition écologique et énergétique ;
- **favoriser les mobilités durables** – à ce titre, les projets doivent favoriser la création de logements et d'activités à proximité des transports en commun existants et à venir ;
- créer un quartier « pensé dans sa globalité et ancré dans son territoire ».

Les communes, les EPCI à fiscalité propre, les EPT, ainsi que les établissements publics d'aménagement dès lors qu'ils interviennent sur leur périmètre de compétence, peuvent bénéficier de ce dispositif. Pour s'adapter aux projets en zone urbaine et en zone rurale, les porteurs de projets choisissent entre deux modes de calculs de la participation régionale :

- une participation à hauteur de 30 %, avec un plafond de 4 M€ par quartier (concernant plutôt les secteurs urbains avec des projets d'une certaine envergure et impliquant un partenariat) ;
- une participation à hauteur de 50 %, avec un plafond de 1 M€ (concernant plutôt les territoires ruraux porteurs de projets plus « locaux »).

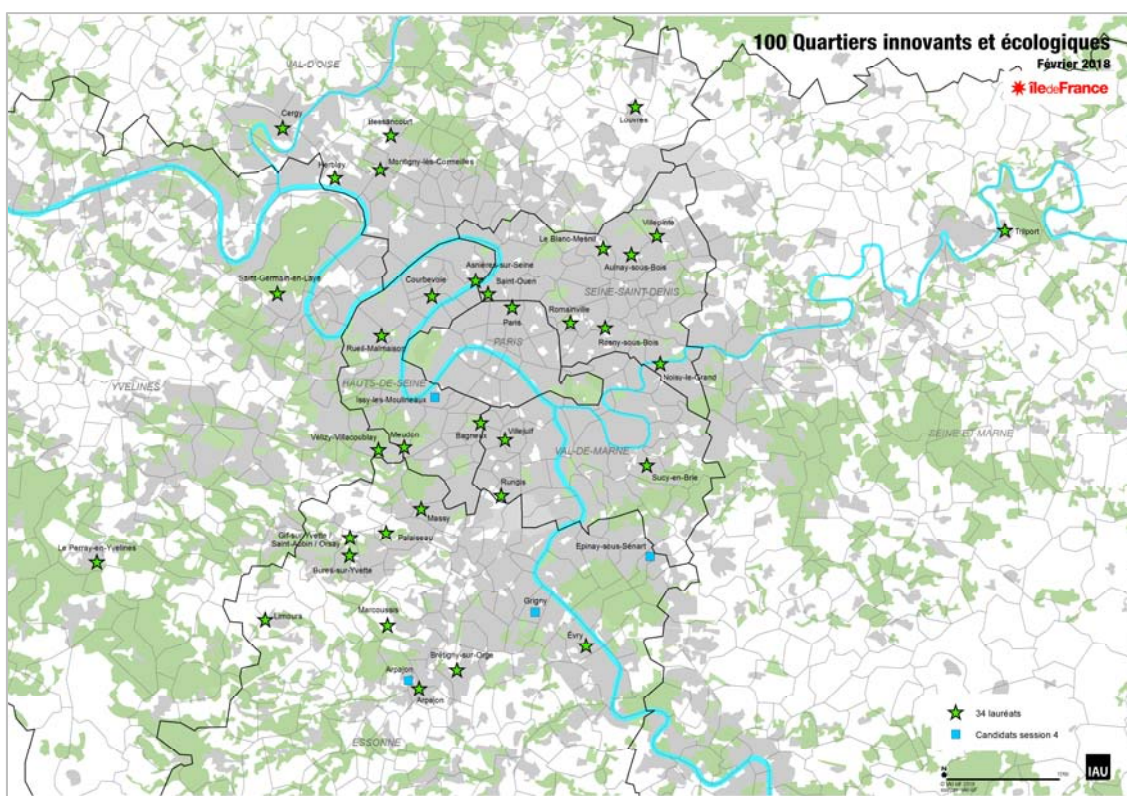
Trois sessions ont déjà été organisées. Au total, 34 lauréats ont été désignés (carte ci-contre). Les projets retenus se situent pour la grande majorité dans l'unité urbaine de Paris – ce qui est cohérent avec les objectifs de l'appel à projet évoqués plus hauts.

Cinq projets lauréats sont portés par une intercommunalité ou conjointement avec une intercommunalité ; tous les autres sont portés par la commune.

Exemple de Paris-Saclay : la communauté d'agglomération Paris-Saclay a obtenu deux financements pour la réalisation du Groupe scolaire sur le quartier de Moulon à Gif-sur-Yvette, Saint-Aubin et Orsay (1 million €) et pour un programme résidentiel étudiant et un parking public de 425 places dans le quartier l'École polytechnique à Palaiseau (1 345 564 €).

Une même action ne peut être financée par plusieurs aides de la Région. En revanche, d'autres actions du même projet peuvent bénéficier d'une aide régionale relevant d'un autre dispositif (ex : restauration de la biodiversité en ville, modes doux, ville intelligente, politique de la ville...). A l'occasion d'une candidature ne répondant pas aux critères de l'appel à projets des 100 Quartiers innovants et écologiques, la Région peut suggérer de proposer le dossier dans le cadre d'un autre type de conventionnement.

<sup>78</sup> Conseil régional d'Île-de-France, Délibération n° CR 39-16 du 17 mars 2016 relative au dispositif anti-ghettos de promotion de la mixité sociale et urbaine.



### 1.3. Prior'Yvelines (Département des Yvelines)

Le Département des Yvelines a institué entre 2006 et 2015 un dispositif qui s'inspire de l'aide aux maires bâtisseurs : le « contrat de développement de l'offre résidentielle ». Cette aide s'adressait aux communes et aux l'EPCI à fiscalité propre qui, pour en bénéficier, s'engageaient avec le Département sur un objectif pluriannuel de construction de logements en respectant un cahier des charges défini (ex : proximité d'équipements, accessibilité par la route et les transports, maîtrise de l'étalement urbain, impacts en matière d'équipements, etc.). Ce contrat pouvait également être passé avec les EPCI disposant d'un PLH approuvé et disposant d'une compétence en matière d'équilibre social de l'habitat. Il a évolué dans le cadre du programme « Prior'Yvelines »<sup>79</sup> (2015-2021) qui vise à apporter un appui aux communes et intercommunalités par une offre d'ingénierie et un partenariat financier, d'une part, pour favoriser « le développement résidentiel et de qualité » et d'autre part, pour soutenir les projets de rénovation urbaine. Le programme met en exergue un certain nombre d'objectifs (notamment des programmes de logements diversifiés, présentant un effort de densité s'agissant du développement résidentiel, critères de qualité, etc.).

Les territoires éligibles sont :

- les communes urbaines de plus de 10 000 habitants dont l'indice de dynamique de construction annuelle est supérieur à 1, et celles de moins de 10 000 habitants dont l'indice de dynamique de construction annuelle est supérieur 1,5 ;
- les EPCI dotés de la compétence « droit des sols », dont l'indice de dynamique de construction annuelle est supérieur à 1 ;
- les communes comprenant un quartier inscrit en quartier prioritaire « politique de la ville » ;
- les communes accueillant une future gare du Grand Paris ;
- à titre exceptionnel, une commune ne répondant pas à ces critères mais présentant un « projet de développement résidentiel ambitieux, opérationnel à horizon 2020, et répondant aux objectifs » du programme.

<sup>79</sup> Cf. Prior'Yvelines, Programme de Relance et d'Intervention pour l'Offre Résidentielle des Yvelines, règlement du 18 décembre 2015, Conseil départemental des Yvelines [<https://www.yvelines.fr>].

Un appel à projets a été organisé en 2015-2016 pour déterminer les bénéficiaires.

## **2. L'accompagnement des territoires en politique de la ville**

L'Île-de-France concentre la majorité des territoires en politique de la ville, territoires qui présentent notamment des carences en équipements notables.

Il n'est pas rare que les quartiers défavorisés soient confrontés à des enjeux d'obsolescence de leurs équipements publics (et donc à des besoins de réhabilitation), d'offre insuffisante ou déséquilibrée (et donc à des besoins de construction neuve et de diversification). Pour améliorer le bâti et le fonctionnement les équipements existants ou en construire de nouveaux, différentes sources de financements sont mobilisées, qu'elles relèvent des politiques publiques de droit commun, des dotations spécifiques de la politique de la ville, de l'ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine) ou des fonds européens.

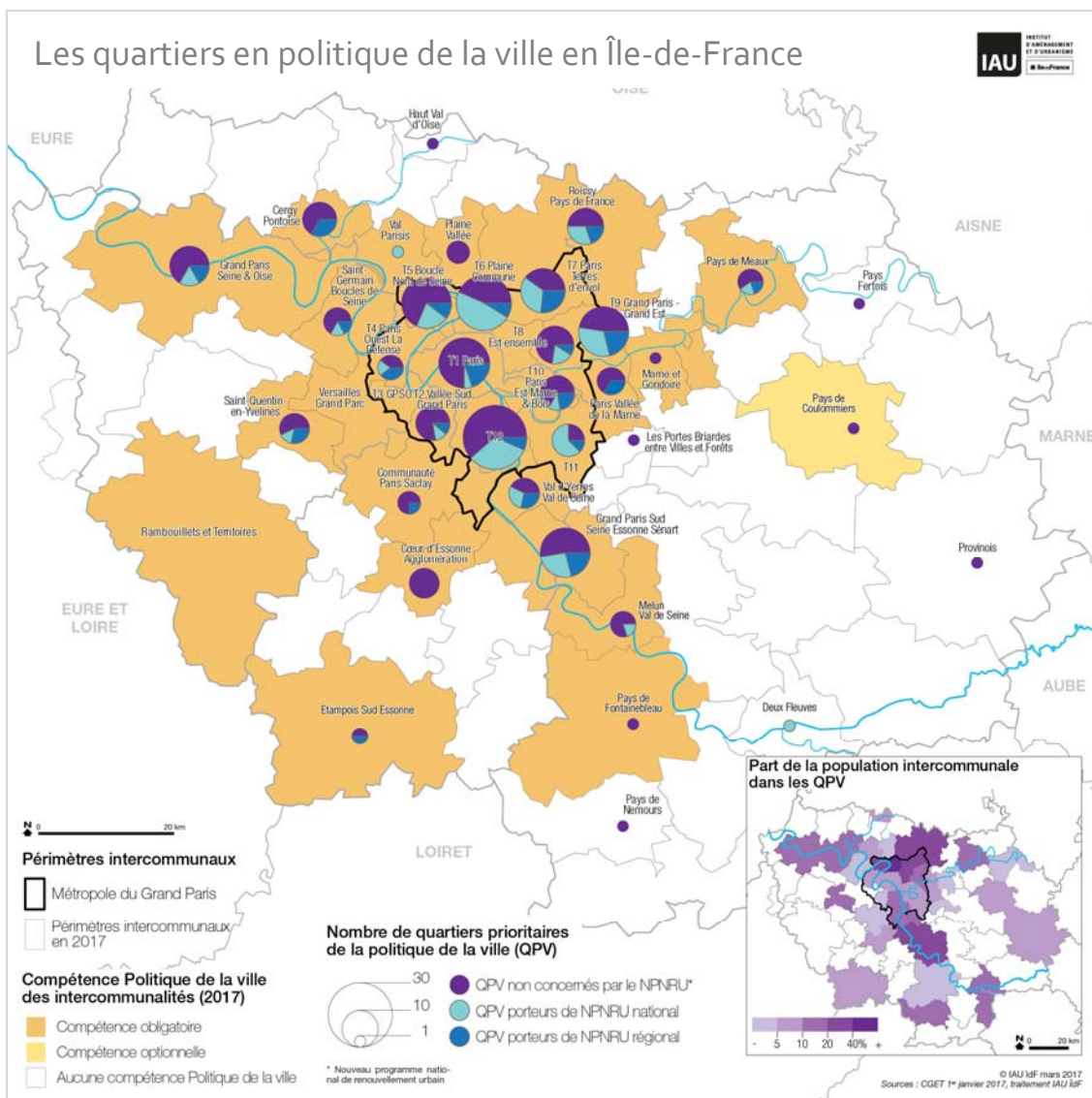
### **2.1.1. Les équipements dans la politique de la ville, une logique privilégiant l'aide au fonctionnement**

La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine, sociale et de solidarité (nationale et locale) envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Sa finalité est double : améliorer les conditions de vie des habitants et réduire les écarts entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines. La politique de la ville mobilise de multiples acteurs : l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, les habitants, les associations et les acteurs économiques. Elle est par définition une politique transversale. Les contrats de ville constituent l'outil de sa mise en œuvre.

Dans une perspective de lutte contre les concentrations de pauvreté et les inégalités d'ordre économique, social, numérique et territorial, le législateur a fixé à la politique de la ville des objectifs nombreux, parmi lesquels figure l'amélioration de l'offre d'équipements. Citons à ce propos : l'accès aux services et aux équipements publics, aux droits, à l'éducation, à la culture ; les actions pour le développement économique ; l'accès aux soins ; la mixité fonctionnelle ; la revitalisation et diversification de l'offre commerciale.

En matière d'équipements, les contrats de ville se concentrent généralement sur des typologies spécifiques comme les équipements socio-culturels, d'enseignement, de santé et sportifs. Ces financements de la politique de la ville s'inscrivent avant tout dans une logique d'aide au fonctionnement de ces équipements (aides aux associations animant ces structures, ...), dans un portage qui reste encore très communal (malgré la dynamique intercommunale prônée par le législateur).

Les dépenses d'investissements pour la construction ou la réhabilitation d'équipements dans les quartiers de la politique de la ville relèvent donc davantage des programmes de renouvellement urbain (cf. *infra*) ou des politiques publiques de droit commun. Or le fléchage effectif de ces politiques de droit commun vers les quartiers prioritaires est traditionnellement difficile à mesurer, car les annexes financières des contrats de ville restent en effet souvent insuffisamment renseignées.



Depuis la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi « Lamy » du 21 février 2014 qui a organisé une refonte de la géographie prioritaire, l'Île-de-France compte 272 quartiers en politique de la ville (QPV). 13% des Franciliens vivent dans un de ces quartiers. L'Île-de-France se distingue ainsi comme la région comptant le plus de quartiers prioritaires.

### 2.1.2. La construction et la réhabilitation d'équipements dans les projets de renouvellement urbain

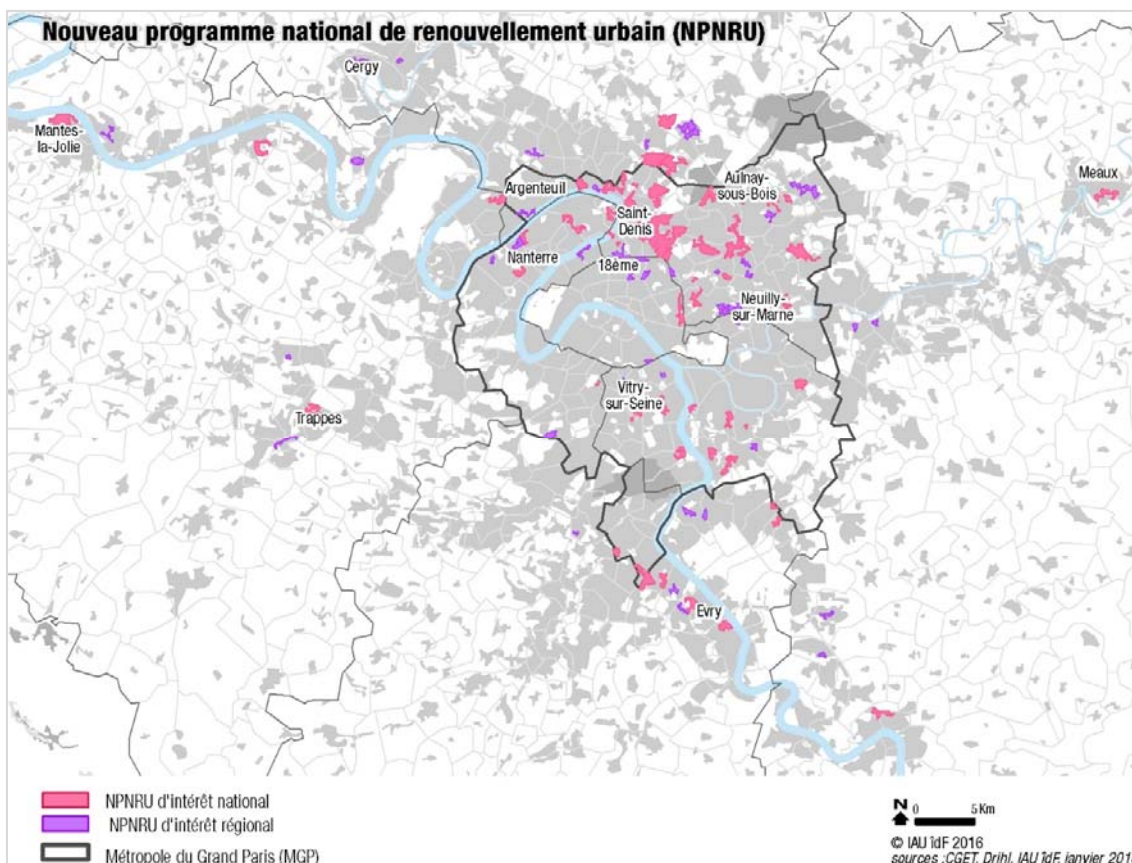
Le renouvellement urbain constitue le volet urbain de la politique de la ville et se distingue comme le volet le mieux doté financièrement. Il a pour objectif de rénover et d'améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants, d'offrir un nouvel environnement et de faciliter l'accès et l'ouverture du quartier.

Un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU, 2014 - 2024) a succédé au premier programme national de renouvellement urbain (PNRU, 2003-2015). Le NPNRU porte sur 103 quartiers de la politique de la ville en Île-de-France et se décline entre 59 projets d'intérêt national et 44 d'intérêt régional.

Ces programmes représentent un effort sans précédent en faveur des quartiers en difficulté avec des résultats conséquents et globalement appréciés par les habitants<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Cependant, les objectifs quantitatifs ne sont pas tous atteints, la diversification de l'habitat reste insuffisante et l'installation de commerces et d'activités demeure difficile.





## Les équipements captent environ 10% des financements alloués au renouvellement urbain

La volonté de densifier certains de ces quartiers, de les « mettre à niveau » en termes de services à la population et d'introduire davantage de mixité fonctionnelle nécessite de renforcer l'offre d'équipements.

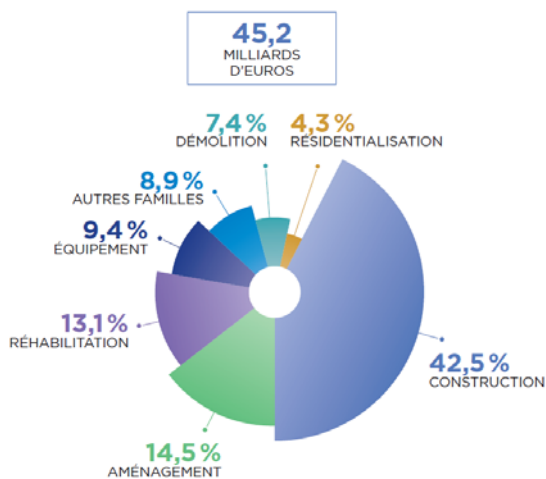
Ainsi, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics figurent parmi les opérations finançables au titre du PNRU et du NPNRU, au même titre que l'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, la contribution au traitement des copropriétés dégradées et de l'habitat indigne.

Toutefois, la part des financements dévolue aux équipements (9,4% de l'ensemble des financements du PNRU et 11,4% de la subvention Anru) reste nettement en deçà de l'ensemble des financements fléchés vers le logement (67,3% de l'ensemble des investissements et 62,3% de la subvention Anru), voire même de l'aménagement (14,5% de l'ensemble des investissements et 18% de la subvention Anru)<sup>81</sup>.

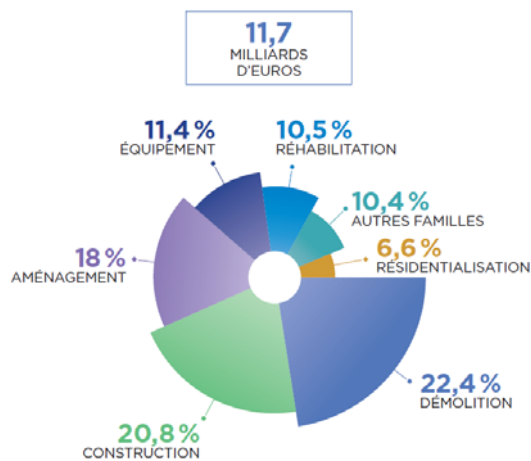
<sup>81</sup> Source : ANRU, MEMO PNRU, Les chiffres 2016

Mise en œuvre du PNRU, 2004 - 2016<sup>82</sup>, données France entière

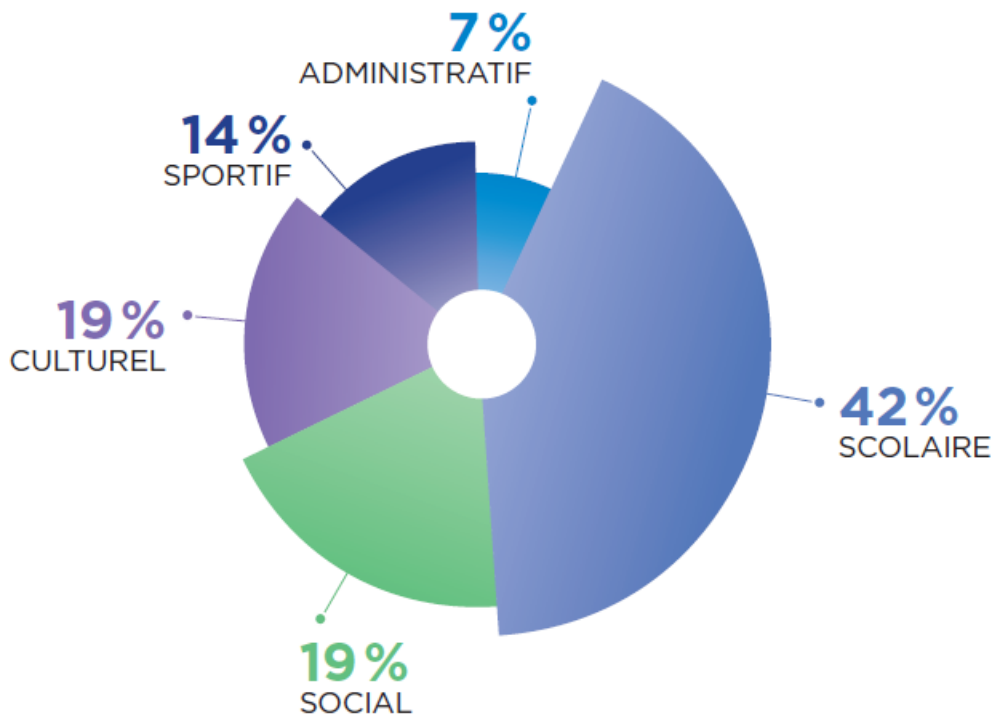
RÉPARTITION DES INVESTISSEMENTS  
FINANCÉS PAR FAMILLE D'OPÉRATIONS



RÉPARTITION DE LA SUBVENTION ANRU  
FINANÇÉE PAR FAMILLE D'OPÉRATIONS



**ÉQUIPEMENTS PUBLICS**  
RÉPARTITION DES INVESTISSEMENTS ENGAGÉS  
SELON LE TYPE D'ÉQUIPEMENT



Le poste financement des équipements constitue à peine 10 % des investissements au titre du PNRU 2016. Les équipements scolaires représentent la catégorie d'équipements publics la plus financée par le PNRU.

<sup>82</sup> Ibid.

## Éléments de bilan qualitatif

Les analyses développées par le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU en 2011 dans la perspective d'un acte 2 de la rénovation urbaine mettaient en exergue :

- l'ambition des projets d'équipements sur le plan architectural et urbain, mais leur relative banalité au plan de l'innovation et de l'ambition programmatique ;
- des équipements principalement voués à l'animation collective du quartier et n'allant pas jusqu'à fournir des services individualisés dans une perspective de lutte contre l'exclusion ;
- la difficulté à réorganiser l'offre programmatique des équipements en construction ou réhabilitation (notamment dans les villes à faible potentiel fiscal) et la difficulté à articuler rénovation urbaine et politique de droit commun) ;
- la nécessité de travailler en particulier sur les établissements scolaires avec une implication renforcée de l'Éducation nationale dans la définition des PRU ;
- l'équilibre entre les équipements socio-éducatifs et socioculturels (souvent fortement représentés dans les quartiers) et les équipements liés à l'éducation, l'emploi, la santé ;
- la nécessité de construire l'offre de services en lien étroit avec les usagers et le tissu associatif local.

La participation des habitants, reconnue comme un des points faibles du premier PRU, devrait ainsi être davantage intégrée dans les processus opérationnels du nouveau programme, pour les projets d'équipements comme pour l'ensemble des projets de renouvellement urbain.

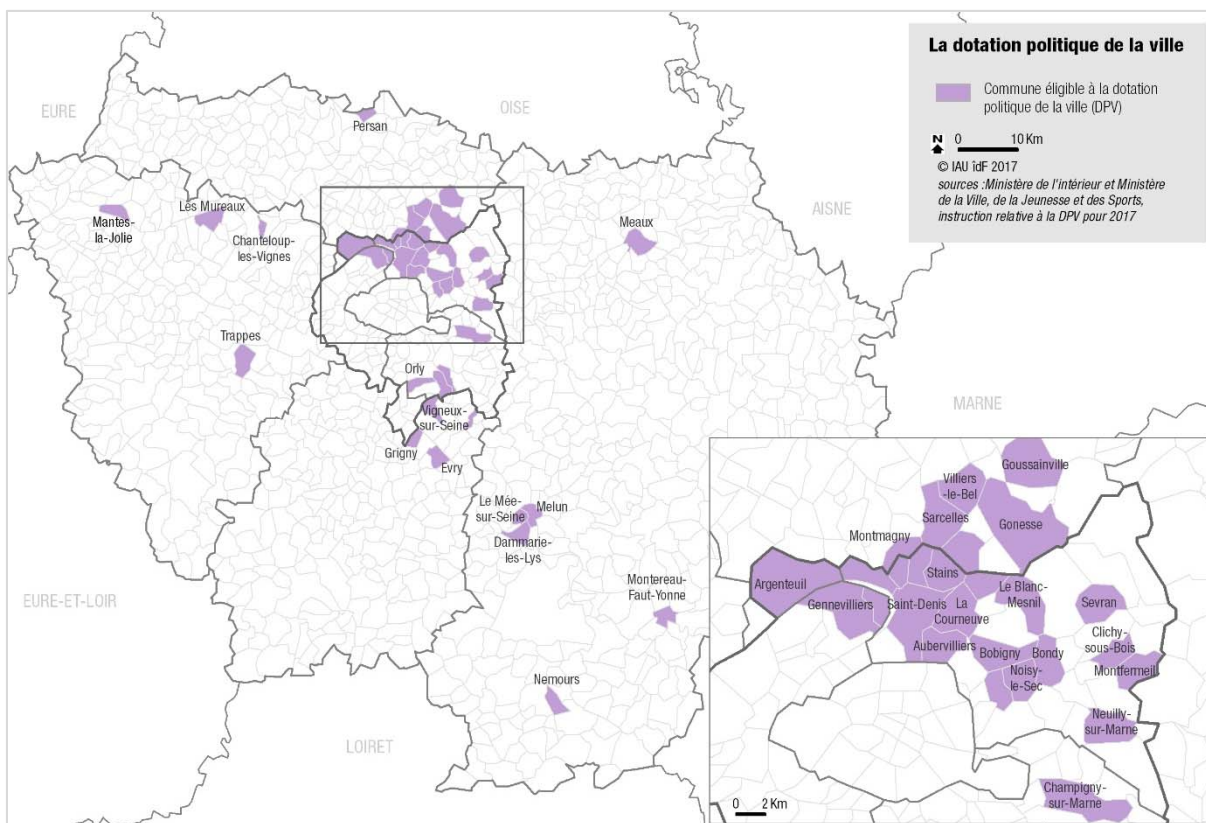
### 2.1.3. La dotation « politique de la ville » (DPV) conçue au bénéfice des quartiers défavorisés finance les équipements et leur fonctionnement

La dotation politique de la ville est une dotation récente (loi de finances pour 2015) issue de la transformation de la dotation de développement urbain (DDU). Elle répond à un objectif de péréquation financière par un soutien renforcé aux quartiers en politique de la ville et complète la logique de péréquation de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Les actions et programmes financés doivent être inscrits dans les contrats de ville (il s'agit de répondre aux besoins et demandes locales identifiés et de limiter le risque de saupoudrage). Mais l'utilisation des crédits reste souple et couvre également les dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses de personnel. Les actions issues d'un appel à projet peuvent aussi être financées. En termes d'équipements, l'instruction relative à la DPV pour 2017 (publiée le 9 mars 2017) prône une attention particulière pour la réhabilitation des bâtiments scolaires. Les équipements financés peuvent même se situer en périphérie des quartiers politique de la ville dès lors qu'ils profitent aux habitants des quartiers.

Les montants alloués à cette dotation restent limités, mais ont bénéficié d'une récente augmentation : 150 M€ en 2017 répartis sur un ensemble élargi de 180 communes, contre 100 M€ en 2016, répartis entre 120 communes.

En Île-de-France, en 2017, les communes éligibles sont au nombre de 45 (contre 34 précédemment) : 17 en Seine-Saint-Denis, 8 dans le Val d'Oise, 6 en Seine-et-Marne, 4 dans les Yvelines, l'Essonne, et le Val de Marne et 2 dans les Hauts-de-Seine.



Pour être éligibles à la DPV, les communes doivent réunir trois conditions :

- avoir été éligible à la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 2016 et faire partie des 250 premières communes de plus de 10 000 habitants ou des 30 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants éligibles à la DSU cible en 2016 ;
- avoir une proportion de population en quartier prioritaire de la politique de la ville ou en zone franche urbaine au moins égale à 19% de la population Insee de la commune (seuil abaissé par rapport à 2016) ;
- se situer dans le périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine, sans avoir nécessairement signé de convention Anru.

Pour les communes perdant le bénéfice de la DPV en 2017, un dispositif de garantie dégressive est instauré durant quatre ans (mais l'Île-de-France ne compte pas de commune sortante).

### 2.1.4. La mobilisation des fonds européens comme effet de levier de la politique de la ville

Dès la fin des années 1990, le politique régionale européenne a institué des actions de revitalisation urbaine au sein de quartiers en difficultés, en complément des dispositifs nationaux de politique de la ville. Ces fonds européens peuvent d'ailleurs venir pallier la baisse des financements nationaux de la politique de la ville constatés dans les contrats de ville.

Dans le cadre de la dernière génération de dispositifs en politique de la ville en France et en Europe (2014/15-2020), la loi Lamy de 2014 désigne, dès son 1<sup>er</sup> article, les fonds européens structurels et d'investissement comme un moyen de mise en œuvre de ces contrats.

On observe en effet une convergence des champs d'intervention (emploi, développement économique, renouvellement urbain, mobilité, égalité homme femme, efficacité énergétique, technologies de l'information et de la communication...).

Les montants des fonds européens 2014-2020 concernant l'Île-de-France s'élèvent à un total à 826 000 000 € pour le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ)<sup>83</sup>.

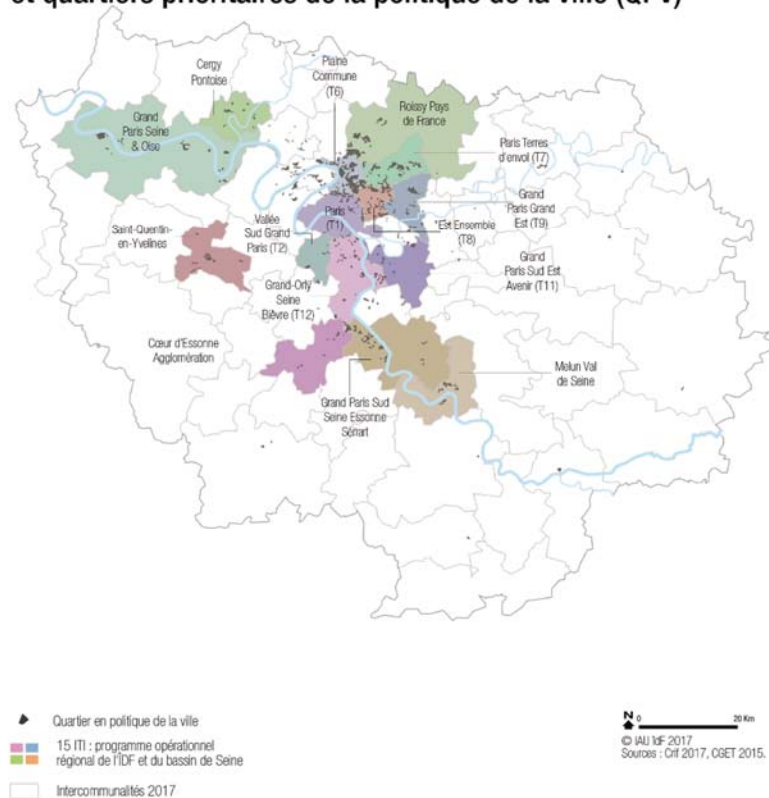
Depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, les conseils régionaux sont autorités de gestion du FEDER, du FEADER et d'une partie du FSE (compétence effective depuis fin 2016 pour l'Île-de-France). Et au moins 10% de l'enveloppe FEDER-FSE gérée par les conseils régionaux doivent en priorité être consacrés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le conseil régional d'Île-de-France s'engage ainsi à favoriser dans ces quartiers l'accueil d'activités économiques, commerciales et d'équipements publics.

Dans les quartiers en politique de la ville, le FEDER peut être mobilisé en faveur d'équipements urbains jugés innovants. Quant au FSE et à l'IEJ, ils peuvent aider à la professionnalisation de projets touchant à l'emploi, l'économie sociale et solidaire, la formation, l'insertion, la lutte contre le décrochage scolaire avec un focus particulier en direction des habitants des quartiers prioritaires (en aidant par exemple l'entrepreneuriat des femmes).

L'effet levier de ces fonds n'est pas négligeable, d'autant qu'ils sont pour partie mobilisés dans le cadre d'une approche de solidarité territoriale inhérente à la politique de la ville. On dénombre ainsi désormais 15 sites franciliens retenus au titre de l'appel à projet « Investissements Territoriaux Intégrés » (ITI) pour le volet urbain. Ces territoires ont été sélectionnés au titre de leur stratégie de développement visant à réduire les disparités socio-spatiales et à améliorer la cohésion régionale.

Parmi les projets d'équipements structurants retenus dans le cadre des ITI, peuvent être cités : Bond'Innov, premier incubateur en quartier prioritaire en Seine-Saint-Denis ; la création d'un Fab Lab/Tiers Lieu destiné aux étudiants, aux enseignants-chercheurs, aux entrepreneurs et au grand public de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise ; un pôle de projet professionnel pour les jeunes de 16 à 25 ans en Seine-Saint-Denis ; la construction d'un équipement socio-culturel à Villepinte ; la reconstruction d'un collège à Torcy selon des objectifs énergétiques ambitieux (certification HQE).

### Investissements Territoriaux Intégrés (ITI) 2014-2020 et quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)



<sup>83</sup> Auxquels il faut ajouter 58 000 000 € pour le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

### 3. L'accompagnement des territoires ruraux

Cet accompagnement se traduit par une dotation fléchée en direction des territoires ruraux et par des conventions de partenariat initiés par l'État d'une part, et par la Région et les Départements, d'autre part.

#### 3.1. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)

La DETR a été créée par la loi de finances pour 2011. Elle permet de soutenir « la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural »<sup>84</sup>.

Peuvent en bénéficier :

- depuis 2017 : les EPCI à fiscalité propre dans les départements de métropole qui ne forment pas un ensemble de plus de 75 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 20 000 habitants, en prenant en compte la population issue du dernier recensement<sup>85</sup> ;
- les EPCI éligibles en 2010 à la dotation globale d'équipement des communes ou à la dotation de développement rural, les syndicats mixtes fermés, et les syndicats de communes dont la population n'excède pas 60 000 habitants ;
- les communes :
  - dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole<sup>86</sup>;
  - dont la population est comprise entre 2 000 et 20 000 habitants dans les départements de métropole<sup>87</sup> et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes dont la population est comprise dans la fourchette précitée ;
  - nouvelles issues de la transformation d'EPCI éligibles à la DETR l'année précédant leur transformation ou issues de la fusion de communes dont l'une d'entre elles était éligible à cette dotation l'année précédant leur fusion, pendant les trois premiers exercices à compter de leur création.

Les priorités nationales d'emploi de la dotation sont présentées annuellement par voie de circulaire<sup>88</sup>. Dans leur continuité, le préfet de département arrête chaque année la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention de l'État qui leur est attribuée, en fonction des catégories d'opérations prioritaires, du taux et du plafond du financement fixés par la commission d'élus pour la DETR.

En termes d'équipements publics, figurent par exemple parmi cette liste d'opérations prioritaires, la réalisation ou l'extension d'équipements dédiés à la petite enfance, d'établissements et de restaurants scolaires, des centres de loisirs, des équipements sportifs, la création de maisons de la santé. Il peut s'agir également de travaux d'amélioration des équipements (mise en accessibilité, introduction de nouvelles technologies notamment dans les équipements scolaires)<sup>89</sup>.

#### 3.2. Le contrat de ruralité

Cet instrument a été mis en place à la suite du 3<sup>ème</sup> comité interministériel aux ruralités en 2016 et vise à accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire à l'échelle d'un bassin de vie.

Le contrat de ruralité est signé à l'échelle d'un Pôle d'équilibre territorial et rural ou d'un EPCI. Les parties prenantes sont l'État, l'intercommunalité concernée, les communes portant les projets inscrits dans le contrat. La Région et le Département peuvent également être signataires en lien avec leurs dispositifs de contractualisation concernant le territoire. D'autres partenaires institutionnels publics

<sup>84</sup> Art. L. 2334-36 CGCT.

<sup>85</sup> Dans les départements d'outre-mer et le Département de Mayotte : les EPCI à fiscalité propre qui ne forment pas un ensemble de plus de 150 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 85 000 habitants, en prenant en compte la population issue du dernier recensement.

<sup>86</sup> 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer.

<sup>87</sup> Entre 3 500 et 35 000 habitants dans les départements d'outre-mer. Il faut par ailleurs à la liste les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>88</sup> Cf. Note d'information du 20 janvier 2016 relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la DETR en 2016.

<sup>89</sup> Voir par exemple : Note du Préfet des Yvelines du 4 avril 2017 relative à la DETR pour 2017 et circulaire du Préfet de Seine-et-Marne du 13 octobre 2016 fixant les modalités d'attribution de la DETR pour 2017.

peuvent également prendre part à cette contractualisation (ex : chambres consulaires, bailleurs sociaux, opérateurs publics).

Les contrats de ruralités devaient être signés avant la fin 2017, pour une période de trois ans. Il est prévu que la génération de contrats suivante couvre une période de six ans. Au niveau national, 450 contrats ont été signés à cette date, dont une quinzaine en Île-de-France (principalement en Essonne et en Seine-et-Marne). Chaque contrat comprend *a minima* 6 volets, à l'intérieur desquels sont recensés les actions et projets à réaliser :

- accès aux services et aux soins
- revitalisation des bourgs-centres
- attractivité du territoire
- services liés à la mobilité
- transition écologique
- cohésion sociale

Un calendrier prévisionnel et les moyens nécessaires y sont également définis. Une convention est signée entre les différents partenaires pour définir le plan de financement des différentes actions.

Le contrat a vocation à mobiliser notamment les financements de droit commun existants. S'agissant de la participation de l'État, elle est constituée par les crédits issus de la DETR (cf. supra), le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, le volet territorial du CPER et le fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL). Ce dernier a été abondé en 2017 dans la perspective de la signature des contrats de ruralité.

S'agissant du financement des Département et Région, il s'agit des crédits et subventions proposés, le cas échéant, dans le cadre de politiques publiques définies (pour la Région, v. CPER et contrats ruraux notamment).

S'y ajoutent les crédits des communes et intercommunalités concernées.

Enfin, les fonds européens peuvent également être mobilisés.

### 3.3. Le contrat rural (Région et Département)

Des contrats ruraux, impliquant une aide conjointe de la Région Ile-de-France et des Départements de grande couronne, ont été signés depuis une trentaine d'années, avant que leur dispositif soit refondu fin 2016 pour le rendre plus souple et plus efficace<sup>90</sup>. Il vise les communes de moins de 2000 habitants, ainsi que les syndicats de communes de moins de 3000 habitants situés en grande couronne. À titre dérogatoire, jusqu'au 31 décembre 2019, sont également éligibles les communes nouvelles créées après le 1<sup>er</sup> janvier 2016, issues de la fusion de communes dont une au moins comptait moins de 2000 habitants à la date de la fusion.

Dans le cadre de l' « ancien » contrat rural, la collectivité devait présenter au moins trois projets et le contrat couvrait une période d'au moins 5 ans. Aujourd'hui, la candidature peut présenter un seul projet sur une durée de trois ans. La subvention vise tous types d'aménagements. C'est le principal outil contractuel de la Région dans les territoires ruraux.

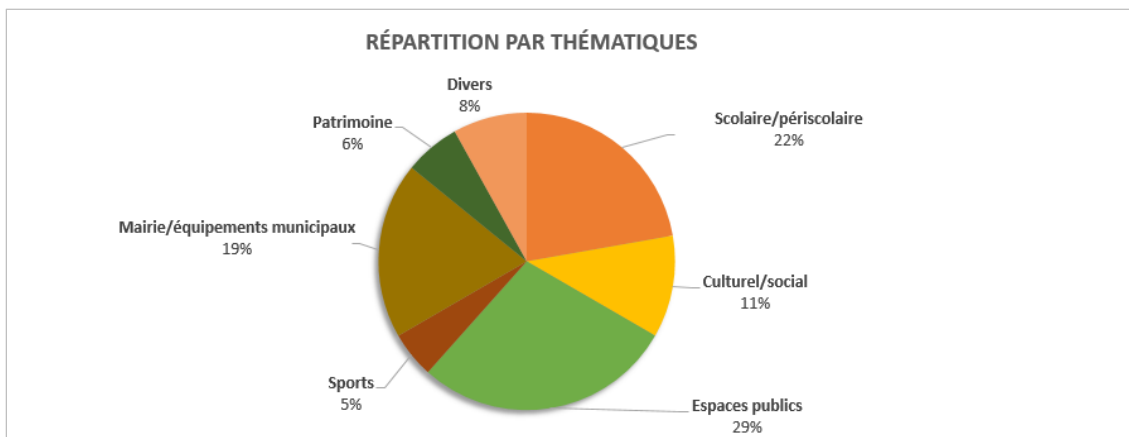
La participation Région/Département est encadrée par la convention territoriale d'exercice concerté des compétences conclue entre la Région et les Départements de grande couronne. Parfois les dossiers sont instruits par les départements en raison de leur proximité avec les territoires. Dans les limites d'un plafond défini<sup>91</sup>, le taux de subvention par opération est de 40 % pour la subvention régionale et de 30 % pour la subvention départementale.

Une centaine de contrats ont été conclus entre 2016 et 2017.

Les équipements publics de proximité les plus souvent visés dans le cadre de ces contrats sont les équipements scolaires, les mairies, les espaces sociaux et de loisirs, et la voirie. Les équipements sportifs arrivent en dernière position.

<sup>90</sup> Cf. Conseil régional d'Île-de-France, délibération n° CR 200-16 du 17 novembre 2016 relative au nouveau contrat rural (CoR).

<sup>91</sup> 370 000 € HT pour les communes ; 770 000 € HT pour les syndicats de communes.



Source : Conseil régional d'Île-de-France, « Un nouveau contrat rural plus efficace », bilan fin 2017, 23 janv. 2018 [www.ile-de-France.fr]

## 4. Dispositifs d'aides « généralistes » : exemples

Tous les dispositifs d'aides ne sont pas fléchés vers une thématique ou un objet spécifique. Un certain nombre d'entre eux, plus généralistes, contribuent au soutien des collectivités dans le financement de leurs équipements publics. Dans le cadre de l'enquête francilienne, cinq communes ont, mentionné avoir bénéficié de la réserve parlementaire<sup>92</sup>, pour financer notamment la réalisation d'espaces verts, d'aires de jeux, de voirie ou encore d'équipements culturels et sportifs. La loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique du 15 septembre 2017 a mis fin à cette pratique, en permettant toutefois le versement des subventions déjà accordées jusqu'en 2023.

À côté de ce dispositif qui, malgré le débat suscité au moment de sa suppression, restait marginal, les collectivités régionales et départementales proposent des subventionnements aux communes et intercommunalités, dont deux exemples seront ici présentés : le contrat d'aménagement régional et le contrat de développement Départemental-Ville des Hauts-de-Seine.

### **La fin des réserves parlementaire et ministérielle**

*La « réserve parlementaire », issue de la pratique née au début des années soixante-dix, était un ensemble de subventions d'État votées et modifiées en lois de finances. Dans ce cadre, les parlementaires avaient la possibilité d'apporter un soutien financier aux associations et collectivités locales pour des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, visant pour ces dernières, des projets d'équipements de proximité divers, leur agrandissement ou leur rénovation. Objet de controverses, en raison d'une absence d'encadrement juridique et de son opacité, la réserve parlementaire est finalement supprimée par le législateur en 2017. Les crédits de la réserve parlementaire ont été, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, partiellement redéployés vers des fonds dédiés à des politiques transversales, principalement la dotation d'équipement des territoires ruraux (avec un fléchage de 50 M€ sur cette dernière). Par ailleurs, la loi organique de 2017 prévoyait également de mettre fin à la « réserve ministérielle »<sup>93</sup>. Mais le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, jugeant qu'en limitant les prérogatives du gouvernement, la disposition portait atteinte à la séparation des pouvoirs. Le gouvernement a donc décidé de ne plus alimenter cette ligne de crédit<sup>94</sup>. Il est à noter que cette dernière était déjà de moins en moins mobilisée ces dernières années<sup>95</sup>.*

### 4.1. Le contrat d'aménagement régional

<sup>92</sup> Ou « dotation d'action parlementaire », selon l'appellation prévalant au Sénat.

<sup>93</sup> Ou selon l'appellation officielle, « subventions pour travaux divers d'intérêt local ».

<sup>94</sup> V. Instruction du 29 décembre 2017.

<sup>95</sup> Le nombre de projets soutenus est en constante baisse. En 2016, seules deux communes bénéficient d'une subvention au titre de la réserve ministérielle (Livry-Gargan et Vitry-sur-Seine).



Le contrat d'aménagement régional (CAR) est un dispositif de subventionnement mis en place par le Conseil régional d'Île-de-France fin 2016<sup>96</sup>, qui succède aux contrats régionaux territoriaux. Le CAR peut être signé avec une commune de plus de 2000 habitants, un EPCI ou un EPT.

Sur l'exercice 2017<sup>97</sup>, il ressort que 27 contrats ont été signés avec des communes et deux avec des EPCI. La majorité des communes bénéficiaires sont des communes de moins de 20 000 habitants (74 % des cas).

Le CAR vise à accompagner « tout investissement sur le patrimoine foncier et immobilier du maître d'ouvrage, notamment dans les champs de l'aménagement, des équipements culturels, sportifs et de loisirs de proximité, de la préservation des éléments patrimoniaux historiques non classés et vernaculaires, des circulations douces et de l'environnement ». Ce subventionnement en pratique vise souvent la réalisation ou la réfection d'équipements publics, mais pas uniquement.

Le contrat porte au moins sur deux opérations, ces dernières relevant de la maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée de la commune, de l'EPCI ou de l'EPT. Celles-ci répondent à plusieurs critères (voir encadré). La subvention de la Région couvre 50 % du montant de l'opération lorsqu'il s'agit d'une commune, dans la limite d'un plafond de 1 M€, et 30 % du montant de l'opération lorsqu'il s'agit d'un EPCI ou d'un EPT, dans la limite d'un plafond de 2 M€. Le plafond est augmenté dans le cadre de projets incluant une thématique environnementale (cf. dernier alinéa, encadré ci-dessous).

### **Objectifs poursuivis par les opérations subventionnées dans le cadre d'un CAR**

*« Dans le domaine de l'aménagement, le contrat permet de soutenir la réalisation ou l'amélioration d'équipements et d'espaces publics, en lien avec la rénovation ou la requalification du tissu urbain communal ou intercommunal.*

*En matière de culture, de sports et de loisirs, il peut accompagner la réalisation d'équipements de proximité répondant aux besoins des populations locales.*

*Concernant le patrimoine historique non classé et vernaculaire, l'accompagnement porte en priorité sur la restauration et la mise en valeur. - Au titre des déplacements, le contrat peut être mobilisé pour la réalisation d'aménagements en faveur des circulations douces.*

*Dans le domaine de l'environnement, les financements peuvent porter sur des projets de compétence communale ou intercommunale, sur les thématiques suivantes : la réduction et la valorisation des déchets au niveau local, la nature et la biodiversité, la restauration des milieux aquatiques et humides, la rénovation énergétique du patrimoine des collectivités, le développement de l'économie circulaire ».*

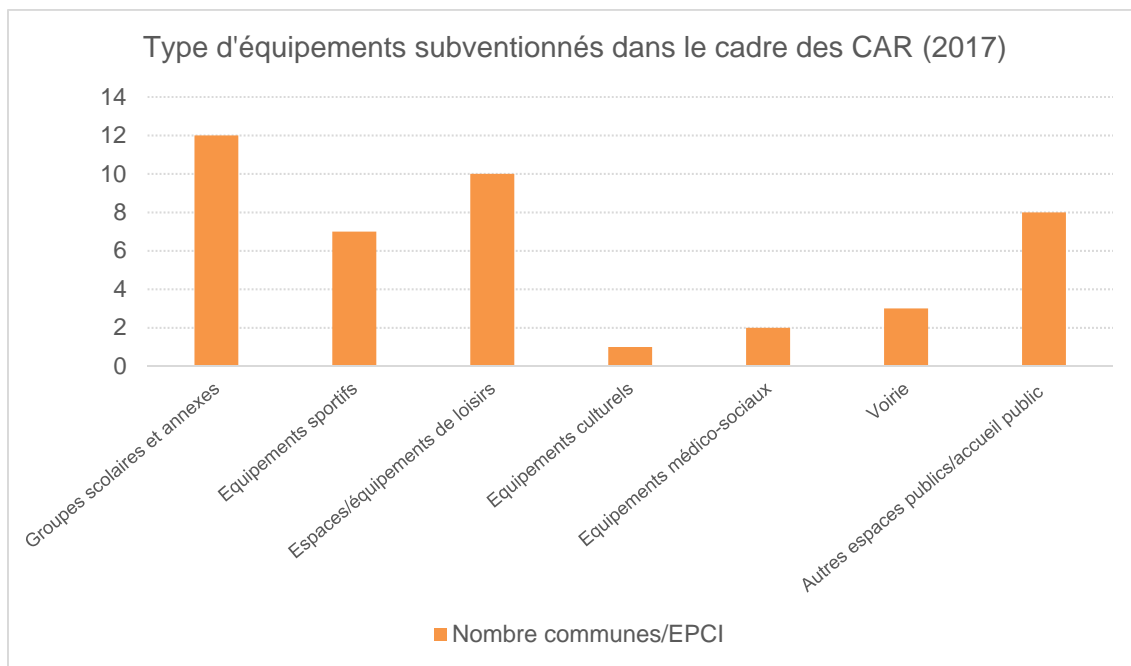
Source : Délibération du Conseil régional d'Île-de-France du 17 novembre 2016, n° CR 181-16

Le programme du contrat est établi en concertation entre la commune, l'EPCI ou l'EPT d'une part, et la Région, d'autre part. Le dossier technique et financier s'y rapportant est complété par un avis des services déconcentrés des finances publiques et, en tant que de besoin, par un avis d'autres services déconcentrés de l'État ou d'autres structures publiques (ex : les PNR), à la demande de la Région.

Une même opération ne peut faire l'objet que d'un CAR. Le projet peut en revanche inclure plusieurs types d'équipements. Dans 40 % des cas, les subventions viennent appuyer la réalisation d'un groupe scolaire et ses équipements annexes. En 2<sup>ème</sup> position, apparaissent les équipements de loisirs (34 % des cas), en 3<sup>ème</sup> position, l'aménagement d'espaces publics (28 % des cas), puis les équipements sportifs (24 % des cas).

<sup>96</sup> Délibération du Conseil régional d'Île-de-France du 17 novembre 2016, n° CR 181-16.

<sup>97</sup> Sources : rapports pour la commission permanente du Conseil régional d'Île-de-France, 2017, n° CP 2017-194, CP 2017-203, CP 2017-421, CP 2017-539, CP 2017-542.



## 4.2. Des conventions pluriannuelles départementales

Le Département « peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande » (CGCT, art. L.1111-10). À ce titre, il peut donc apporter des subventions sur la base de conventions dont les contours évoluent selon les départements, avec un point commun : l'exigence d'un projet de qualité (cadre de vie, développement durable, etc.). Deux exemples sont ici présentés.

### Le contrat de développement Département-Ville (Hauts-de-Seine)

Le Département des Hauts-de-Seine a mis en place des « contrats de développement Département-Ville ». Ce sont des conventions triennales dans le cadre desquelles les communes proposent un programme d'investissement et d'actions de fonctionnement ciblant « des projets structurants qui contribuent à améliorer la qualité de vie des habitants : la construction d'un nouveau complexe sportif, la restructuration d'un groupe scolaire, l'aménagement d'une place, d'une halle de marché couvert, etc. »<sup>98</sup> La quasi-totalité des communes du département en ont bénéficié (33 sur 36), comme Bagneux, pour la réalisation et la rénovation de groupes scolaires et la construction d'une crèche, Bourg-la-Reine, contribuant au financement de la construction d'un centre d'animation et de loisirs ou encore Clichy pour la réalisation de crèches et d'un groupe scolaire<sup>99</sup>.

### Le contrat de territoire (Essonne)

Il s'agit d'un contrat pluriannuel d'investissement conclu entre le Département et une commune ou un EPCI à fiscalité propre, pour une période de 5 ans. Les opérations financées dans le cadre de ce contrat doivent respecter un certain nombre de critères<sup>100</sup> :

- respecter un référentiel de construction durable pour les opérations de plus de 100 000 € HT,
- être accompagné d'une démarche de consultation des habitants/usagers,
- s'inscrire dans un projet de fonctionnement de l'équipement cohérent,
- conserver la propriété publique du bâtiment,
- respecter le cadre financier général de l'enveloppe contractuelle,

<sup>98</sup> Source : Conseil département des Hauts-de-Seine [<http://www.hauts-de-seine.fr>]

<sup>99</sup> Liste des délibérations du Conseil départemental des Hauts-de-Seine relatives à la signature de ces conventions disponible sur son site institutionnel : [<http://www.hauts-de-seine.fr/votre-collectivite/partenariats/ccdv/les-contrats-signes/>]

<sup>100</sup> Voir règlement du dispositif [[http://www.essonne.fr/uploads/tx\\_w3aides/ANNEXE\\_6.pdf](http://www.essonne.fr/uploads/tx_w3aides/ANNEXE_6.pdf)]

- respecter les critères techniques d'éligibilité spécifiques à la politique publique concernée, tels que décidés par la commission permanente.

Ces subventions contribuent au financement de la construction ou la rénovation d'équipements publics tels que des écoles, des crèches, des équipements sportifs, des médiathèques, de la création de voirie et de liaisons douces.

Par ailleurs, le Département de l'Essonne a mis en place en 2015 un « Plan de relance de l'investissement des collectivités essonniennes » avec mise en place d'une dotation d'aide aux projets. Celui-ci concerne les 196 communes essonniennes et les 6 EPCI hors schéma régional de coopération intercommunale<sup>101</sup>. Les collectivités ont pu solliciter ce dispositif exceptionnel jusqu'en 2016.

---

<sup>101</sup> Communauté de communes Entre-Juine-et-Renarde, Communauté de communes de l'Etampois-Sud-Essonne, Communauté de communes des Deux Vallées, Communauté de communes du Dourdannais-en-Hurepoix, Communauté de communes du Pays de Limours, Communauté de communes du Val d'Essonne.

# Conclusion

Le panorama des principaux moyens de financer les équipements publics est vaste.

Tout d'abord, la **taxe d'aménagement** (part locale) est l'outil fiscal de l'urbanisme de référence. Cette taxe qui contribue au financement des équipements publics accompagnant l'urbanisation ou la densification, est le plus souvent établie par la commune. Son instauration à l'échelle intercommunale relève de l'exception. Par ailleurs, le produit qu'elle génère peut être reversé pour partie à l'intercommunalité qui a réalisé un équipement public, ce qui est peu souvent le cas en pratique. Les communes ont une certaine marge de manœuvre pour en déterminer le taux, le faire évoluer selon les secteurs et définir des taux majorés dans les secteurs stratégiques. En dehors de Paris, il apparaît que les communes de l'agglomération centrale et des pôles de centralité hors agglomération se sont largement saisies de cette possibilité, confirmant la corrélation entre offre de logements et moyens destinés à l'offre des équipements induits.

Mais un certain nombre de difficultés sont invoquées par les communes à l'égard de la taxe d'aménagement : manque de visibilité et de prévisibilité des recettes attendues, difficultés pour définir une politique fiscale de l'urbanisme adéquate – liées généralement à une carence en ingénierie – et insuffisance de la ressource dans les territoires soumis à une pression immobilière importante.

Autre instrument de la fiscalité de l'urbanisme, le **versement pour sous-densité (VSD)** succède – avec une finalité opposée – au versement pour dépassement du plafond légal de densité. Incitation fiscale à la densification, cet outil n'a pas pour vocation première à constituer une ressource pour les communes, et c'est probablement l'une des causes de son échec. Il a été constaté que ce mode de financement est resté très largement théorique, au-delà même de l'Île-de-France. Les autres causes de cet échec tiennent à l'impopularité des mesures contraignant à densifier, d'une part, et à la mise en œuvre complexe du dispositif, d'autre part. En effet, le VSD repose sur la définition d'un seuil minimal de densité établi en fonction de la densité maximale autorisée. Or, dans les rares cas où il a été mis en place, ce seuil faisait référence au COS disparu avec la loi Alur. Des alternatives existent pour définir ce seuil minimal de densité, encore faut-il que la commune ait par ailleurs défini des règles maximales de densité. Malgré les préconisations ministérielles pour surmonter la disparition du COS lorsque le VSD a été institué dans une commune, il apparaît clairement que le mode de calcul n'est plus approprié aux règles d'urbanisme et ne correspond pas au modèle de PLU souple promu ces dernières années.

Ensuite, il y a le régime des participations dans le cadre des **zones d'aménagement concerté (ZAC)** alternatif à la taxe d'aménagement. Pour prétendre à l'exonération de la taxe d'aménagement, l'aménageur doit prendre en charge le financement des réseaux, de la voirie et des espaces verts réalisés au bénéfice des futurs habitants de la ZAC. L'aménageur peut, par ailleurs, contribuer au financement de certains équipements de superstructure – dans la mesure, toujours, où ils bénéficient aux futurs habitants de la ZAC. Il s'agit souvent en pratique d'équipements scolaires. Mais cette prise en charge dépend beaucoup du contexte économique de l'opération d'aménagement, dans la mesure où ce sont les charges foncières qui permettront le cas échéant d'abonder la participation de l'aménageur. Autrement dit, plus la marge commerciale dans le cadre d'une opération d'aménagement est faible, moins l'aménageur participera au financement d'équipements pour lesquels il n'a pas l'obligation légale de le faire. Dans le cadre d'une opération dont le bilan est équilibré par des subventions publiques, le maintien d'une taxe d'aménagement à taux majoré peut alors s'avérer plus pertinent pour la commune concernée. Par ailleurs, dans le cadre de l'enquête réalisée pour l'étude, plusieurs communes ont exprimé le sentiment d'un déséquilibre dans les « négociations » avec l'aménageur sur ce terrain, se sentant en position de faiblesse en termes d'ingénierie.

Une autre alternative à la taxe d'aménagement est le **projet urbain partenarial (PUP)**. Il ne s'agit pas d'une procédure d'aménagement, mais d'une convention ayant pour objet le financement des équipements publics par un aménageur, un constructeur ou un opérateur foncier. Le plus souvent, les constructeurs sont à l'origine de cette démarche qui leur permet de s'assurer de la réalisation des équipements publics par la commune ou l'intercommunalité, en parallèle de celle de leur propre programme. Procédure encore récente, le dispositif du PUP est complété par la loi Alur en 2014 qui prévoit la possibilité de créer des zones de PUP mettant à contribution l'ensemble des opérateurs dans le périmètre défini. Dans la pratique, moins d'un cinquième des communes ayant répondu à l'enquête ont déjà eu recours au PUP, avec des échelles de projet allant du réduit au très large. Son appréhension par les collectivités varie : certaines communes ont évoqué la complexité de la procédure, d'autres non. Des éléments de contexte sont apparus comme déterminants dans

l'orientation de la réponse, comme l'articulation des compétences EPCI/communes signataires de la convention et le type d'équipements concerné. La majoration de la taxe d'aménagement est parfois jugée plus simple et plus efficace à mettre en place.

**Une constante apparaît au travers des différents outils sus-évoqués : la difficulté pour les collectivités locales à anticiper le coût des équipements à réaliser et à corrélérer ce dernier avec les ressources estimées tirées de la taxe d'aménagement ou des participations de l'aménageur ou du constructeur. Cette difficulté est d'autant plus grande que les projets d'aménagement sont sujets à évolution.**

### **Pistes d'actions**

*La mise en place de groupes de travail entre EPCI et communes membres pour faire l'état des lieux des équipements à la charge des uns et des autres, discuter de la stratégie de financement des équipements publics au regard de la planification en vigueur ou en évolution et de l'articulation des outils disponibles en ce domaine, constituerait un atout pour les intéressés.*

*Par ailleurs, des ateliers pourraient être organisés visant à proposer une méthode pour anticiper le financement des équipements à l'échelle communale et intercommunale, et déterminer les outils les plus pertinents pour y parvenir. Ces ateliers impliqueraient un appui des services de l'État ou/et d'organismes experts (ex : Cerema, CAUE).*

Par ailleurs, les collectivités ont généralement recours à l'emprunt pour préfinancer les équipements à réaliser, ce qui peut être problématique lorsqu'elles ne disposent pas de finances robustes. Pour parer à l'urgence de la réalisation de certains équipements indispensables, comme les écoles, elles ont parfois recours aux marchés de partenariat (anciens partenariats publics-privés – PPP). Mais ces derniers sont souvent décriés au regard des coûts qu'ils représentent sur le long terme et des risques induits pour les finances locales, ce qui explique que ce dispositif reste en France assez marginal.

Pour accompagner les communes et les intercommunalités dans leur effort de construction, il existe divers types d'**aides publiques** : de l'État, de la Région, des Départements, voire des intercommunalités à l'attention des communes, et d'organismes publics. Selon le principe du subventionnement, ces aides ne couvrent pas entièrement le coût des équipements, mais elles constituent une contribution jugée utile par les intéressées. Toutefois, elles ne concernent pas l'ensemble des collectivités les plus déficitaires en équipements publics et répondent à des critères spécifiques. Par ailleurs, la multiplicité des interlocuteurs et les formalités diverses à remplir en fonction du support (appel à projet, contrat, autre mode de requête) fait des aides publiques un maquis dans lequel les collectivités intéressées peinent à s'y retrouver.

### **Piste d'action**

*Un portail centralisant les informations y afférent serait un plus pour les collectivités. La commune ou l'intercommunalité s'identifierait, et à l'aide d'un questionnaire permettant de caractériser son projet et ses besoins, elle serait orientée vers les aides auxquelles elle peut prétendre et les appels à projet auxquels elle peut candidater. À l'issue de cette démarche, il serait fait renvoi vers les sites institutionnels pertinents. L'intérêt serait de réunir à la fois les informations relatives aux aides de l'État et de ses établissements publics (ex : Ademe, CNDS), ainsi que de la Région et des Départements.*

La question du financement des équipements publics est abordée dans le projet de loi relatif à l'évolution du logement et à l'aménagement numérique (ELAN). À ce jour, il prévoit une modulation de la participation du constructeur en fonction de la catégorie de construction, motivée « selon des critères liés à la configuration de l'opération d'aménagement ou au regard de considérations d'intérêt général » – participation pouvant être versée à l'aménageur ou à la personne ayant initié la ZAC. Par ailleurs, le projet de loi prévoit plusieurs ordonnances visant à moderniser le régime de la ZAC, dont une dédiée à l'amélioration des dispositifs de financement des équipements publics à l'intérieur de cette dernière.

Ces perspectives d'évolutions s'inscrivent donc dans un cadre opérationnel, essentiellement celui de la ZAC (et probablement du PUP, au regard de plusieurs propositions formulées dans le cadre de la conférence du consensus). Si cette éventualité n'est pas, à ce stade des travaux évoquée, la question

du financement des équipements ne pourrait-elle pas être traitée, par ailleurs et avec une approche plus globale, dans le cadre du « contrat de projet partenarial d'aménagement » (PPA)<sup>102</sup> ? Ce dernier vise à définir les engagements de l'État et des intercommunalités pour la réalisation d'opérations complexes, les collectivités territoriales pouvant, si elles le souhaitent, être signataires dudit contrat. À l'image du contrat d'intérêt national<sup>103</sup>, la conclusion du PPA pourrait être l'occasion d'anticiper les équipements à réaliser, de définir les outils financiers mobilisables et la participation des différents acteurs intéressés.

Par ailleurs, si de multiples instruments de financement des équipements publics ont été déployés, les moyens dédiés à l'ingénierie en ce domaine font clairement défaut, ce qui contribue au manque d'anticipation des besoins en équipements et de leur adaptation au regard des évolutions socio-démographiques, mais aussi des pratiques et modes de vie. En outre, la question des équipements encore trop souvent abordée sous l'angle local, nécessiterait d'être davantage inscrite dans une approche territoriale élargie, en considération de leur accessibilité aux habitants, mais aussi aux usagers (qui ne résident pas nécessairement dans la commune).

Le projet de loi ELAN, qui a pour finalité d'accélérer la construction, pourrait être l'occasion de relancer une réflexion sur la programmation, le financement des équipements et les emprises foncières dédiées à ces derniers. La production de logements est en effet extrêmement liée à la capacité des acteurs publics et privés à répondre aux besoins en équipements induits par celle-ci.

---

<sup>102</sup> Il est à noter que le projet de loi prévoit la création de « grandes opérations d'urbanisme » – opérations d'intérêt supra-local dont les contours devraient être précisés par le projet de loi – qui s'adosse précisément à un PPA. Dans le cadre de ces opérations, la réalisation par l'intercommunalité d'équipements publics, revenant en principe à la commune, est envisagée.

<sup>103</sup> Sur cet aspect du CIN, cf. T. Lajoie, Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, rapport, 2015, notamment p. 96.



# Annexes





# 1 Monographies

## 1. Commune de Grigny

### 1.1. Contexte communal

Grigny est membre de la communauté d'agglomération Grand Paris Sud – Seine Essonne Sénart, dans le département de l'Essonne (91).

La commune est divisée en trois pôles urbains :

- le village centre, cœur pavillonnaire de Grigny, comptant moins de 2000 habitants et concentrant la majorité des services publics de la ville (mairie, poste...),
- le quartier de la Grande Borne, dont une partie se situe sur le territoire de la commune voisine de Viry-Châtillon, comptant 15 000 habitants. Il comprend un grand nombre d'immeubles de taille moyenne, dont les logements sont gérés par l'office public de l'habitat intercommunal de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines (OPIEVOY), coupé du reste de la commune par l'autoroute A6
- Grigny II, seconde copropriété d'Europe, constitué de nombreuses tours d'habitat collectif, comptant 14 000 habitants (17 000 selon l'EPFIF)

### Le développement urbain de Grigny

A la fin des années soixante, Grigny était un village de 2938 habitants. Celui-ci a ensuite connu une croissance démographique très importante à partir du début des années soixante-dix en raison de deux opérations immobilières qui ont radicalement modifié sa structure urbaine et sociale : l'ensemble locatif social de la Grande Borne et la copropriété de Grigny II. En quelques années seulement, la population est passée à 25 653 habitants, pour atteindre 27 716 habitants en 2013.

En 1967, contre l'avis du conseil municipal de Grigny, l'État a programmé la construction du grand ensemble de la Grande Borne (3685 logements), achevée en 1971, et conçue par l'architecte Emile Aillaud. Lors de l'installation des premiers habitants, aucun équipement n'est encore construit, et aucun commerce n'est installé.

En 1969, un promoteur privé a entrepris la construction du grand ensemble de Grigny II à proximité du village, une fois encore contre l'avis de la municipalité. La première zone d'aménagement concerté (ZAC) de France est créée afin de construire les 5835 logements prévus. Le promoteur, soutenu par la banque de Suez, a financé la construction de la gare de RER, de fait proche du grand ensemble.

La réalisation de ces vastes opérations de construction, impliquant une croissance démographique importante dans une période rapprochée, n'a été accompagnée d'aucune mesure de financement spécifique de la part de l'État pour la réalisation des équipements nécessaires. À titre d'exemple, il y avait à Grigny 300 élèves de maternelle et primaire en 1968, puis 6000 en 1971.

La commune s'est chargée, à partir de 1971, de la construction de très nombreux équipements à ses propres frais. En 6 ans, la commune a construit 24 écoles maternelles et primaires, 2 collèges, les cuisines, réfectoires et logements de fonction pour les enseignants, 3 gymnases, une salle de sport, une piscine, un stade omnisport, des tennis de plein-air, des terrains de football et un de rugby. Il a aussi fallu, en outre, créer un conservatoire, deux centres de PMI, une crèche familiale, des centres de loisirs, des colonies de vacances... Pour les financer, la municipalité a voté des budgets en déficit de 1971 à 1977, forçant ensuite l'État à compenser le déficit à hauteur de 23 millions de francs (environ 3.560.000 euros). Grigny est donc devenue une « ville dortoir », où s'est progressivement concentrée une population en difficulté : 40% des habitants vivent actuellement sous le seuil de pauvreté.

### Une commune marquée par d'importants enjeux de politique de la ville

La Grande Borne est un quartier replié sur lui-même en raison de son aménagement et des coupures urbaines qui l'entourent, et de l'éloignement avec le village. Les quartiers de la Grande Borne et Grigny II concentrent une population très précarisée et présentent un déficit important d'équipements publics.

La commune bénéficie depuis plus de trente ans de tous les dispositifs de la politique de la ville. En 1982, le quartier de la Grande Borne est classé « îlot sensible régional ». De 1984 à 1994, différentes mesures du

Développement Social des Quartiers (DSQ) y sont mises en œuvre. En 1996, les quartiers de la Grande Borne et Grigny II ont été classés en zones urbaines sensibles (ZUS), dont le périmètre a été modifié en 2001 : les deux quartiers sont classés en zones de redynamisation urbaine (ZRU), et le quartier de la Grande Borne et le village de Grigny sont classés en Zone Franche Urbaine (ZFU). Entre 2000 et 2006, Grigny a signé avec Viry-Châtillon, commune voisine, un contrat de ville piloté par un Groupement d'Intérêt Public (GIP). Grigny a donc bénéficié, depuis 2007, de deux grands Projets de Rénovation Urbaine (PRU) à la Grande Borne et Grigny II. Le GIP, actif jusqu'en décembre 2016, est une instance spécialisée dans le renouvellement urbain et la cohésion sociale, dédiée à la définition du projet de territoire dans ses dimensions sociales et urbaines.

Depuis 2007, Grigny bénéficiait d'un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS). Les CUCS et les ZUS ont été supprimés le 1<sup>er</sup> janvier 2015, remplacés par les Quartiers Prioritaires (QP), dont Grigny II et la Grande Borne font partie.

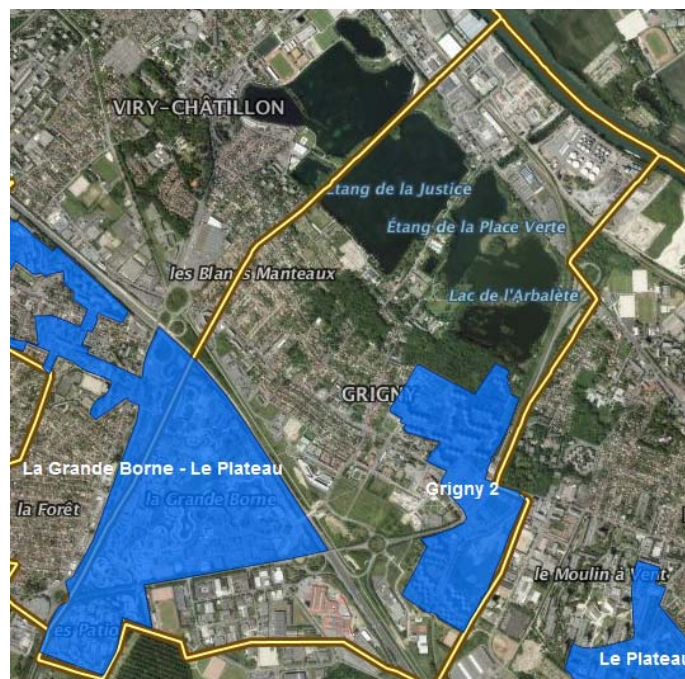


Figure 2 Délimitation des Quartiers Prioritaires de la Ville à Grigny. Source : CGET

## 1.2. Les équipements à Grigny

Selon Olivier Paquereau, Directeur du service d'urbanisme de Grigny, les équipements publics constituent un sujet majeur pour la commune qui souffre d'une action de l'État dans les années soixante qui n'a pas pris en compte les besoins en équipements.

Selon l'Équipomètre, application de l'IAU îdF qui recense les équipements en Île-de-France, la commune de Grigny est relativement bien desservie en équipements sportifs. Concernant les loisirs, le déficit est en revanche important pour les restaurants et les équipements culturels. Enfin, en ce qui concerne les groupes scolaires, la santé et le commerce, il apparaît des manques importants (voir schéma ci-dessous).

## Synthèse sur les niveaux d'équipements de la commune de Grigny par rapport au territoire de Centre

### Essonne - Sénart

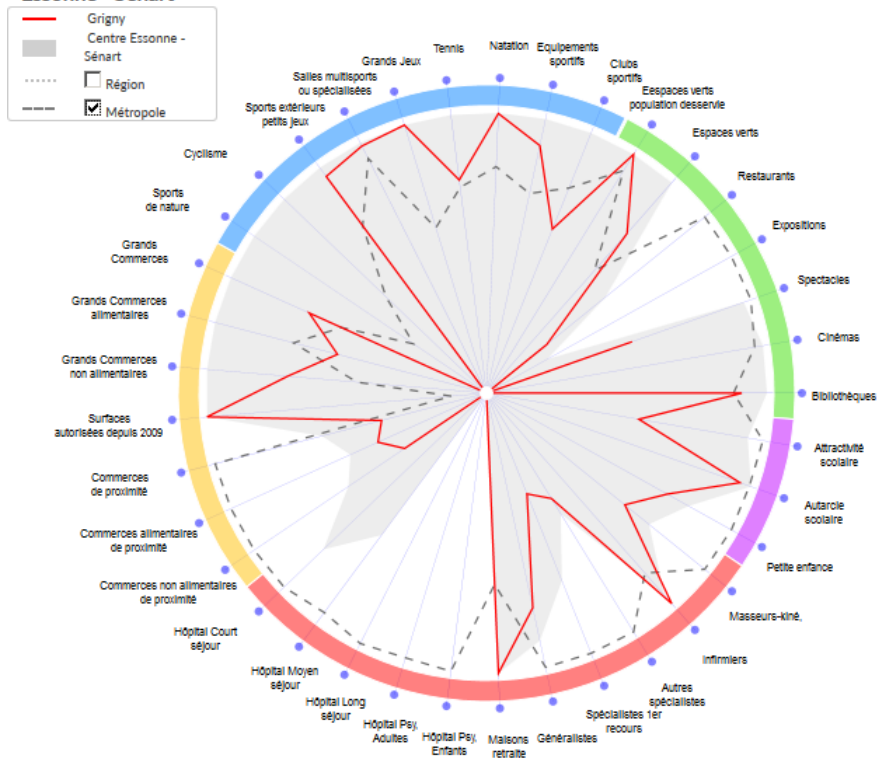


Figure 3 Schéma des équipements de la commune de Grigny. Source : IAU idF

#### Liste non exhaustive d'équipements à Grigny :

- Loisirs : 3 centres de loisirs, une maison de la petite enfance, un centre culturel, une bibliothèque municipale, un conservatoire municipal...
- Sport : un parc des sports, un stade, une salle des sports, un dojo, 4 gymnases, une salle de danse, un stade de tennis, une piscine municipale...
- Santé : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, trois centres de la protection maternelle et infantile, un centre de planification familiale...
- Éducation : 15 écoles maternelles, 12 écoles élémentaires, 3 collèges
- Commerces : quelques restaurants, un magasin de bricolage, une jardinerie...

#### Quelques projets d'équipements en cours de réalisation à Grigny :

- Dans le cadre du projet de tram-train, dont une station est prévue à la Grande Borne, la construction d'un deuxième pont permettant de franchir l'A6 est programmée à horizon 2020.
- Dans le cadre du Nouveau Contrat de Ville, une maison de service au public est envisagée afin de répondre aux besoins des habitants en termes de santé, faute de présence de professions libérales.
- Dans le cadre de la ZAC centre-ville : un ensemble administratif et social, un pôle associatif et culturel, des commerces, une grande place publique, un parc, de nouveaux logements et des locaux professionnels...

En plus d'une station de Tram-train prévue pour 2019 à la Grande Borne (reliant Massy à Évry) une station de la ligne de bus T Zen 4 (reliant Viry-Châtillon à Corbeil-Essonnes) sera située à Grigny et en fonctionnement à partir de 2017.

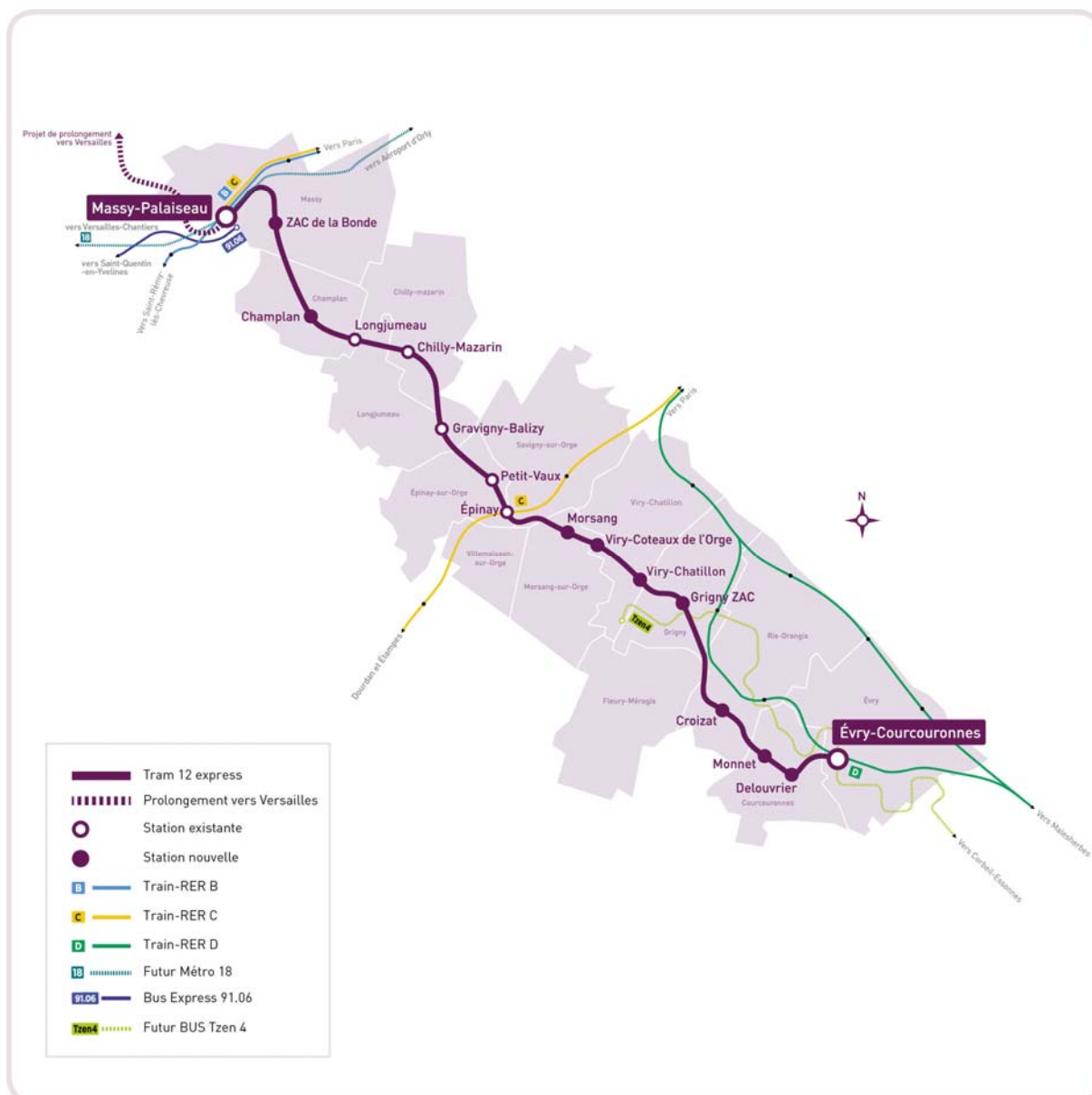


Figure 4 Tracé des futures lignes de transport à Grigny. Source : STIF

La question du manque de commerces est très importante pour la ville. L'enseigne Casino a récemment fermé son commerce dans la commune alors que celle-ci ne payait pas même de loyer. Les principales raisons données sont la délinquance, la violence et les vols. Pratiquement plus aucun commerce n'est présent sur la commune. Les habitants doivent se rendre dans les communes voisines pour les achats quotidiens : la plupart d'entre eux vont à Viry-Châtillon, commune voisine, dans laquelle se trouve une grande surface. Le peu de commerces basés sur la commune se concentrent essentiellement dans le nord de celle-ci, dans la zone d'activité commerciale des Noues de Seine, à dominante industrielle et artisanale, et non pas dans les quartiers de Grigny II ou la Grande Borne qui sont les plus peuplés.

### Santé et établissements scolaires : des besoins en équipements prioritaires

La commune présente certains besoins d'équipements constituant des actions prioritaires pour celle-ci. A titre d'exemple, les équipements en matière de santé sont pratiquement absents de la commune. Le Rapport Interministériel sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en œuvre à Grigny de Juillet 2016 préconise la création d'une structure de soins de proximité, portée par un établissement de santé publique.

Par ailleurs, un problème important se pose concernant la scolarisation des enfants : la majorité (60%) des logements de la commune sont de grande taille et donc destinés à accueillir des familles nombreuses. En effet, le nombre d'enfants à Grigny est supérieur à la moyenne nationale (37,24% de la population de Grigny

avait moins de 20 ans en 2011, contre 24,6% au niveau national). Or, les estimations pour le financement des équipements sont fixées selon le nombre de logements et non selon leur taille. Ainsi, le nombre d'enfants scolarisés est nettement supérieur au nombre d'enfants supposément scolarisés. Cela représente un surcoût important pour la commune, et un « manque à gagner » concernant les aides publiques pour les équipements scolaires. En outre, la mairie est actuellement contrainte d'installer des bungalows en extension des écoles en raison du manque de place.

## **Une réponse aux besoins en équipements contrainte par le fort endettement de la commune**

Il ressort du rapport de la Chambre Régionale des Comptes de 2012 concernant la commune de Grigny que « sans remettre en cause le bien-fondé des dépenses d'équipement inscrites au budget 2011, la chambre a estimé que leur financement se heurtait à la volonté de désendettement du budget principal, considérée par la collectivité elle-même comme un objectif prioritaire. Elle a donc proposé de reporter une partie des travaux et de limiter le montant des dépenses à celles qui correspondaient à l'achèvement de travaux déjà engagés lors de l'exercice précédent et à 1,3 M€, au titre des dépenses nouvelles ». La commune, sous-équipée, continuera de l'être tant que son déficit ne sera pas réduit.

### **1.3. Financement des équipements publics**

#### **La fiscalité**

- Fiscalité locale et péréquation

Le potentiel financier de la commune est faible.

Le revenu moyen de ses habitants est bas. Il est à noter que 40% des logements de la commune sont des logements sociaux, soit deux fois le taux imposé par la loi SRU (20%, porté à 25% par la loi Duflo I en 2013). En 2010, le revenu moyen des ménages s'élevait à Grigny à 5 257 €, contre 17 051 € pour les communes de plus de 10 000 habitants dans la région Île-de-France.

Cette même année, la commune souffrait d'un déficit de 12,92 millions d'euros. Les dépenses étant très largement supérieures aux recettes, la commune est soumise à d'importantes difficultés, tant pour payer ses fournisseurs que pour financer les dépenses d'équipements.

Le système de dotations de l'État comble partiellement les difficultés financières de la commune. Dans son Projet de Manifeste « La République pour tous », l'actuel Maire de Grigny, Philippe Rio, déclare que le recensement de la population n'est pas exact, un nouveau calcul de l'intégralité des dotations de l'État doit être effectué sur de nouvelles bases démographiques, ce qui occasionnerait un surplus de 1,5 millions d'euros. « On fonctionne avec des bouts de ficelles »

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale versée à Grigny a augmenté de 360% entre 2004 et 2008, atteignant 5,2 millions d'euros.

- Fiscalité de l'urbanisme : la Taxe d'Aménagement (TA)

Il n'est pas possible de mettre en place certains leviers de la fiscalité de l'urbanisme à Grigny en raison des taxes importantes déjà appliquées. Le taux de la Taxe d'Aménagement (TA) est fixé à 5% sur l'ensemble du territoire de la commune, mais la TA n'est pas applicable dans les territoires compris en ZAC et les logements sociaux, notamment, en sont exemptés. En conséquence, une partie non négligeable du territoire de la commune est soustraite à la TA.

#### **Le financement contractuel (ZAC)**

La commune est concernée par trois ZAC : la ZAC des Tuileries, la ZAC Centre-ville et la ZAC des radars (cette dernière est classée comme telle dans le PLU mais aucune information n'est disponible).

Au milieu des années 90, la ville de Grigny a élaboré avec l'État un projet de ville reconnu Grand Projet Urbain. Le projet de GPU partait du constat que la ville de Grigny, séparée en trois quartiers distincts, n'avait pas de centre. Le protocole prévoyait donc la réalisation d'un véritable centre-ville de 70 hectares. Le projet a été concrétisé sous la forme d'une ZAC, créée en 1996 : la ZAC centre-ville.

Les travaux ont débuté en 1998, et la date de livraison finale est prévue en 2016. Cette ZAC est à vocation mixte habitat / activités. Il s'agit de renouvellement urbain avec changement d'occupation du sol. Selon l'aménageur de la ZAC, Grand Paris Aménagement, celle-ci représentera au final 90.000 m<sup>2</sup> de logements soit 1100 logements, 145.000 m<sup>2</sup> d'activités, bureaux et services, 105.000 m<sup>2</sup> de commerces et d'équipements, et 163.000 m<sup>2</sup> d'espaces verts, pour un total de 52 millions d'euros.

La ZAC doit répondre à différents objectifs du projet de territoire :

- Objectif économique : rendre possible l'implantation d'entreprises et de commerces
- Objectif urbain : permettre la constitution d'un centre-ville avec les fonctions habituelles d'une ville de 30 000 habitants, tout en désenclavant les différents quartiers de la ville.
- Objectif social : permettre la création d'emplois et de nouveaux équipements

Des opérations de construction et de réhabilitation d'équipements sont en cours actuellement dans la ZAC pour remettre à niveau la commune. Les infrastructures uniquement sont financées, pas les superstructures. C'est aujourd'hui une concession.

La ZAC des Tuileries est la première ZAC de France et a permis la construction de la copropriété de Grigny 2.

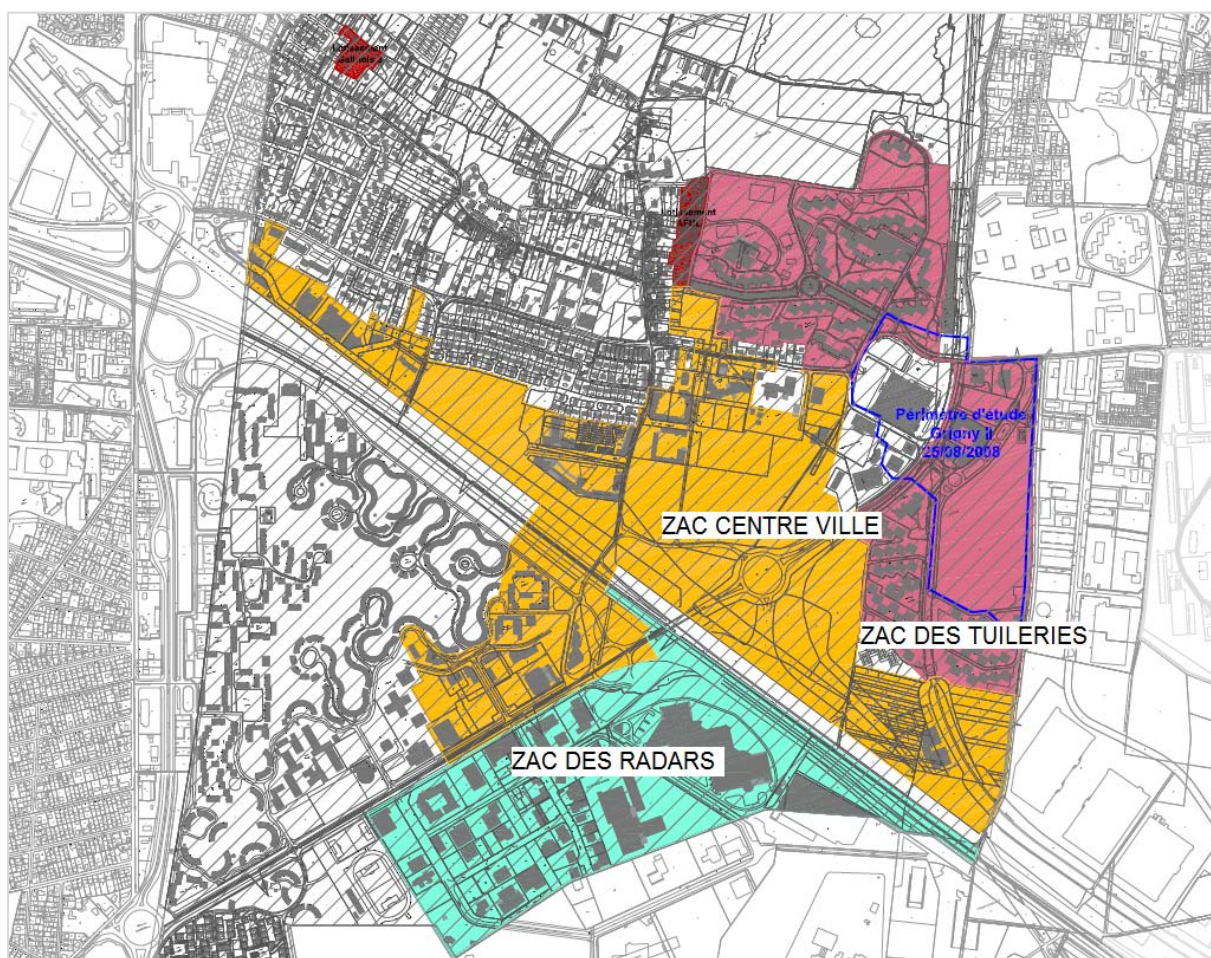


Figure 5 Plan des ZAC de Grigny. Source : PLU Grigny, juin 2010

## Les aides publiques

**Subventions** : de l'État, de l'ANRU, contrat de ville, CUCS, de la Région, du Département, de l'ADEME... La ville a obtenu beaucoup d'aides du Plan de relance, et d'un fond de soutien à l'investissement public local en 2015 et 2016. La commune ne bénéficie pas de l'Aide aux Maires Bâisseurs.

**PRU1** : démolition/reconstruction d'équipements publics ou construction de nouveaux équipements. Mais il y a toujours des charges pour la ville, qui lui sont difficiles à payer. « Les bases fiscales ne sont pas dynamiques ».

Dans le cadre de la politique de la ville, la commune a bénéficié de la totalité des aides depuis plus de trente ans.

## 1.4. Quelles perspectives à l'aune du Grand Paris de l'aménagement et du logement ?

### Les Opérations d'Intérêt National

#### ■ L'Orcod-IN Grigny 2

Début septembre, le comité de pilotage de l'opération a validé le protocole d'accord partenarial, qui liste les actions à mettre en place, en particulier celles à court terme : travaux d'urgence sur le bâti, scission de la copropriété, réduction de la dette de la copropriété, création d'un réseau de géothermie, accompagnement social des copropriétaires en difficulté, actions sécuritaires... Le décret n° 2016-1439 du 26 octobre a déclaré d'intérêt national l'Orcod de Grigny 2. Selon ce décret, « L'État peut déclarer d'intérêt national une opération de requalification, si celle-ci présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements, si le site comporte une ou plusieurs copropriétés bénéficiant d'un plan de sauvegarde et si le droit de préemption urbain renforcé a été instauré et que la commune s'est engagée à le déléguer à l'opérateur. Le quartier de Grigny 2 à Grigny réunit toutes ces caractéristiques ».

L'article 1 du décret précise le périmètre de l'opération, qui correspond à plusieurs secteurs stratégiques de la commune. L'article 2 du décret dispose : « L'établissement public foncier d'Île-de-France ne peut intervenir sur les équipements publics, notamment les équipements scolaires et les voiries publiques, que si cette intervention est nécessaire pour la réalisation des actions ou opérations d'aménagement prévues au 6° de l'article L. 741-1 du code de la construction et de l'habitation ou pour faciliter les éventuels transferts de propriété visant à faire coïncider celle-ci avec l'usage effectif des biens en cause ».

Selon l'Établissement Public Foncier d'Île-de-France, le dispositif Orcod « permet d'intensifier et de mieux coordonner l'intervention publique dans les copropriétés dégradées. Il articule les actions nécessaires au redressement d'un quartier ».

Sur son site, l'EPFIF, opérateur de l'Orcod-IN, a défini 4 objectifs auxquels l'opération doit répondre :

- Acquisitions et portage immobilier de logements à Grigny 2 pour éviter la dévalorisation de la copropriété, et empêcher l'arrivée de nouveaux marchands de sommeil
- Scission de la copropriété en 27 ensembles immobiliers autonomes, pour clarifier et normaliser les conditions de vie dans le quartier
- Accompagnement du redressement des syndicats secondaires
- Mise en œuvre d'un projet urbain pour requalifier les quartiers des Tuileries et des Sablons, en lien avec les projets d'aménagement et de renouvellement urbain envisagés dans les autres quartiers de Grigny (La Grande Borne, Centre-ville) et le territoire de Grand Paris Sud



## ■ Le contrat d'intérêt national (CIN) Porte Sud Grand Paris<sup>104</sup>

Dans le cadre du Grand Paris de l'aménagement et du logement, il a été envisagé dans le cadre du comité interministériel du 15 octobre de mettre en place plusieurs contrats d'intérêt national (CIN). Ces contrats – qui sont en fait une sorte de protocoles de partenariat – constituent un cadre pour la mise en œuvre de grandes opérations stratégiques en Île-de-France. L'objectif du CIN est de donner un cadre lisible au projet d'aménagement, de formaliser l'accord des acteurs concernés autour de ce projet et d'inscrire les moyens de mise en œuvre à mobiliser, notamment financiers (infrastructures primaires, équipements publics)

La Porte Sud du Grand Paris, située à 30 km de Paris, réunit les territoires de deux grandes agglomérations franciliennes : Cœur d'Essonne et Grand Paris Sud, comprenant 530 000 habitants. Le CIN, Pacte territorial, est conclu pour une durée de 5 ans renouvelable, entre différents acteurs : l'État, la Région Ile-de-France, les départements de l'Essonne et la Seine-et-Marne, les agglomérations Cœur d'Essonne et Grand Paris Sud. Le CIN est une vision politique et stratégique partagée et menée par ces acteurs, et se concentre sur 4 priorités définies :

- Renforcer l'accessibilité du territoire par le développement de l'offre de transports
- Ancrer un développement économique riche en emplois
- Contribuer à un développement équilibré de l'habitat et inverser la logique de décrochage de certains quartiers
- Promouvoir un nouveau modèle de développement écologique, facteur d'attractivité, en préservant la richesse paysagère et naturelle du territoire

Le CIN intègre l'accélération de la ZAC centre-ville et les nécessaires évolutions urbaines de la Grande Borne.

La feuille de route partagée pour le développement de Grigny, annexe du CIN Porte Sud, présente 3 volets principaux, tous liés aux problématiques d'équipements qui se posent dans la commune :

- Volet social : nouveaux projets d'équipements, comme un lycée, une Maison des Services Au Public, un Centre public de santé...
- Volet urbain : 3 leviers : transports en commun (tram-train Massy-Evry & TZEN 4 de la Treille à Corbeil-Essonnes traversant Grigny) ; transition énergétique et écologique (géothermie) ; habitat et peuplement avec la réalisation d'un véritable centre-ville par des coutures urbaines, opérations d'aménagement avec activités, logements, 20 000 m<sup>2</sup> d'équipements.
- Volet financier : difficultés structurelles de la commune pointée par la Chambre Régionale des Comptes, malgré la progression des dotations de solidarité (dotation de solidarité urbaine DSU et fonds de solidarité de la Région Île-de-France). L'État maintient sa Dotation Politique de la Ville DPV à son niveau actuel de 1,2 M euros par an pendant 5 ans, la durée du CIN.

---

<sup>104</sup> Cf. Pacte Territorial Porte Sud du Grand Paris, Contrat d'Intérêt National, juin 2016 ; Feuille de route partagée pour le développement de Grigny, annexe du Contrat d'Intérêt National Porte Sud du Grand Paris, juillet 2016.

## 2. Communauté d'Agglomération Communauté Paris-Saclay

### 2.1. Contexte intercommunal

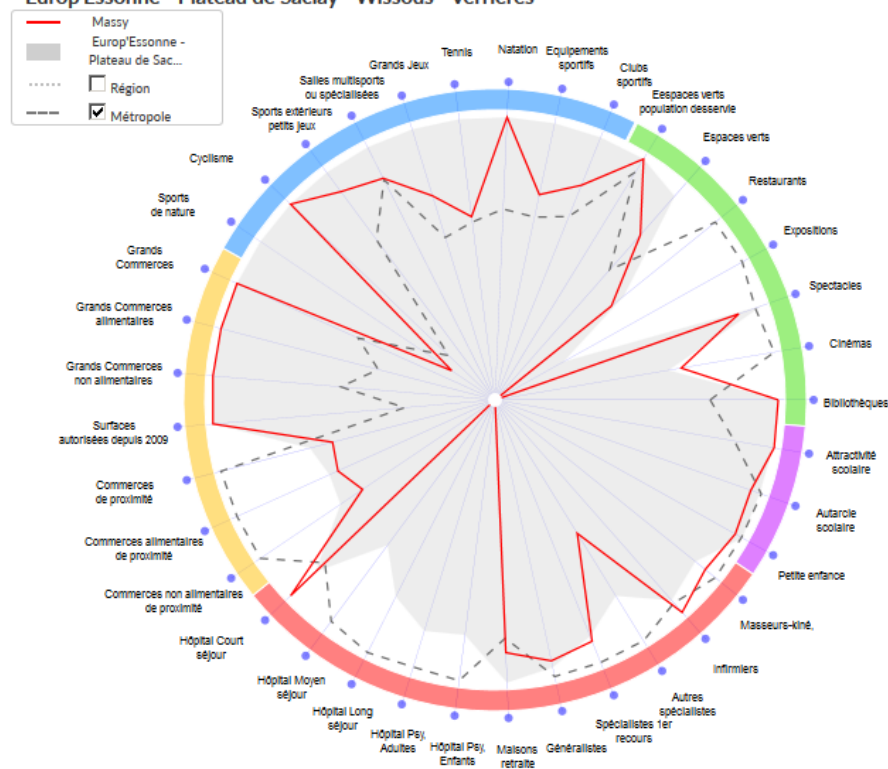
La Communauté Paris Saclay, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, réunit les anciennes Communautés d'Agglomération Plateau de Saclay et Europ'Essonne, en intégrant les communes de Wissous et Verrières-le-Buisson. La Communauté d'Agglomération est composée de 27 communes<sup>105</sup> et d'environ 300 000 habitants. Celle-ci a de nombreuses compétences : actions et services, aménagement de l'espace, développement économique, équipements collectifs, habitat, politique de la ville, protection et mise en valeur de l'environnement et voirie. La Communauté d'Agglomération est un territoire disposant d'une très bonne dynamique économique.

Paris Saclay est un cluster économique et scientifique. Le territoire accueille les zones d'activités parmi les plus importantes de la région, comme Massy ou Courtabœuf, et concentre une part importante de la recherche scientifique : 15 % de la recherche nationale.

### 2.2. Les équipements à Paris-Saclay

Selon l'équipomètre, en comparaison avec la Métropole du Grand Paris (pointillés), la Communauté Paris Saclay (en gris) est globalement dans la moyenne des équipements voire mieux dotée dans certains cas. La Communauté d'Agglomération est très bien dotée en équipements sportifs, ainsi qu'en équipements éducatifs ; se situe légèrement en dessous de la moyenne de la Métropole concernant le commerce de proximité et la santé ; et nettement en dessous concernant certains équipements de loisirs (voir schéma ci-dessous).

Synthèse sur les niveaux d'équipements de la commune de Massy par rapport au territoire de Europ'Essonne - Plateau de Saclay - Wissous - Verrières



Les équipements structurants de la Communauté d'Agglomération :

- Loisirs : Lieu de vie du Moulon (restaurant universitaire, espaces associatifs, équipements sportifs...)

<sup>105</sup> Orsay, Ballainvilliers, Bures-sur-Yvette, Champlan, Chilly Mazarin, Epinay-sur-Orge, Gif-sur-Yvette, Gometz-le-Châtel, Igny, La Ville-du-Bois, Les Ulis, Linas, Longjumeau, Marcoussis, Massy, Montlhéry, Nozay, Palaiseau, Saclay, Saint-Aubin, Saulx-les-Chartreux, Vauhallan, Verrières-le-Buisson, Villebon-sur-Yvette, Villejust, Villiers-le-Bâcle, Wissous.

- Éducation : Université Paris Saclay (deux universités, neuf grandes écoles, sept organismes de recherche)
- Sport : golf, stades...
- Commerce : nombreuses grandes et moyennes surfaces (Carrefour, Casino, Monoprix...)
- Santé : trois grands établissements hospitaliers

De nombreux équipements d'une grande ampleur seront réalisés dans le cadre des différentes ZAC, et deviendront de véritables équipements structurants ayant un rayonnement important.

## 2.3. Financement des équipements publics

### Taxe d'Aménagement (TA)

Le PLU est une compétence communale, la fixation du taux et la perception de la Taxe d'Aménagement reviennent donc aux communes. Malgré cela, c'est la Communauté d'Agglomération qui gère les opérations de construction d'un certain nombre d'équipements publics.

#### ■ Le recours au taux majoré de taxe d'aménagement

La grande majorité des communes membres de la CA Paris-Saclay ont institué une taxe d'aménagement à 5%. Sur les 27 communes de la Communauté d'Agglomération, trois communes – Champlan, Marcoussis et Villejust – ont majoré certains secteurs à 20%, le reste de leur territoire étant à un taux de 5% ou plus. La Ville du Bois et Montlhéry ont aussi instauré des taux majorés (voir tableau ci-dessous).

La Ville du Bois a instauré un taux de Taxe d'Aménagement de 15% sur trois secteurs. La justification apportée était la « nécessité, en raison de l'importance des constructions édifiées ou à édifier dans [les secteurs visés], la réalisation d'équipements publics »<sup>106</sup>.

À Villejust, « l'arrivée de nouvelles constructions dans certains secteurs et la population induite par ces constructions justifient la prise en compte des investissements nécessaires à la réalisation des équipements d'infrastructures aussi bien que de superstructures à renforcer et à créer », et « le taux unique de la part communale de la taxe d'aménagement, actuellement de 5%, ne suffira pas à couvrir les dépenses engendrées par les travaux d'extension, de renforcement de réseaux et d'extension ou de création d'équipements publics », le Conseil Municipal a donc institué, sur cinq secteurs, « un taux de part communale de taxe d'aménagement de 20% », en le justifiant par les dépenses à engager en fonction des équipements<sup>107</sup>.

Si l'institution d'un taux majoré implique une certaine anticipation des dépenses en matière d'équipements publics, il semblerait que les communes ne réalisent pas systématiquement d'études sur les différents quartiers et les coûts de réalisation pour évaluer le taux pertinent.

### Le financement contractuel des équipements

Trois ZAC d'État de plusieurs centaines d'hectares ont été lancées sur le plateau de Saclay. Ce sont des ZAC conséquentes, et qui aboutissent rapidement : les procédures sont généralement réglées au bout de deux ou trois ans. L'Établissement Public d'Aménagement de Paris Saclay (EPPS) est le maître d'ouvrage et maîtrise le foncier.

#### ■ La ZAC du quartier de l'école Polytechnique

Au sein de l'Opération d'Intérêt National (OIN) est prévue la création d'un campus urbain rassemblant de grandes écoles (Polytechnique, AgroParisTech, les Mines Telecom...) et de grandes sociétés (Thalès, Danone, EDF...) afin de réaliser un cluster regroupant entre 15% et 20% de la recherche française. Dans la ZAC de 232 hectares créée en 2012, située sur les communes de Palaiseau et Saclay, 2000 logements familiaux sont prévus, ainsi que 2250 logements étudiants, des groupes scolaires, des équipements sportifs, des parkings... La structure paysagère du territoire est également prise en compte, et est réalisée par le paysagiste Desvigne. Le bilan de ZAC finance la totalité des équipements, les collectivités ne participent pas à leur financement.

<sup>106</sup> Procès-verbal de la séance du 24 octobre 2015 du Conseil Municipal de la Ville du Bois (lien dans le tableau).

<sup>107</sup> Procès-verbal de la séance du 22 septembre 2015 du Conseil Municipal de Villejust (lien dans le tableau).

### ■ La ZAC du quartier de Moulon

La ZAC de 330 hectares, créée en 2014, se situe sur les communes de Gif-sur-Yvette, Saint-Aubin et Orsay. La ZAC prévoit la création de nombreux logements sur 270 000 m<sup>2</sup> ainsi que des équipements (crèches, groupes scolaires, équipements sportifs et culturels...). La totalité des équipements sont financés par la ZAC.

La logique calendaire de livraison des équipements dans les ZAC est respectée : les écoles ont été livrées en amont ou en même temps que les logements, ce qui n'est clairement pas toujours le cas dans la majorité des communes qui mettent en place des ZAC. En outre, les ZAC ont permis le financement de la totalité des équipements sur les différents sites, ce qui n'est pas non plus toujours le cas pour d'autres communes, malgré le fait que ce soit initialement l'enjeu de la création d'une ZAC.

### ■ La ZAC de Corbeville

Située sur les communes de Saclay et Orsay, la ZAC est en cours de création. Le site est candidat à l'exposition universelle de 2025. Différents projets sont en cours de validation : une structure hospitalière qui fusionnerait 3 établissements, un poste de secours, un terrain d'accueil des gens du voyage, un lycée international...

Bien que les collectivités donnent leur avis sur les programmes d'équipements, le fait que l'EPPS soit aussi autonome dans la réalisation des aménagements et surtout des équipements pose une question de visibilité pour les collectivités quant aux équipements leur revenant *in fine* en propriété ou en gestion. Si l'aménageur réalise et/ou finance les équipements publics, il a l'obligation de les remettre à leur propriétaire « de droit » (en fonction de leurs compétences : Département, EPCI, commune...). Pour résoudre cela, l'EPPS et les collectivités ont instauré une démarche partenariale : la Communauté d'Agglomération a délibéré en 2015 pour que l'EPPS transmette les données de l'ensemble des réalisations d'équipements afin que la CA prenne conscience du patrimoine qu'elle va récupérer. En outre, cette démarche est aussi dans l'intérêt de l'EPPS car cela permettra de faciliter et d'accélérer le transfert en propriété des équipements, car ces équipements génèrent un coût de gestion important.

### ■ La ZAC d'Igny :

Une ZAC en concession d'aménagement est en cours sur la commune d'Igny. Grand Paris Aménagement en est l'aménageur, et prend en charge les coûts des équipements.

### ■ L'opération Palaiseau Quartier de la Mesure

L'opération, sous maîtrise d'ouvrage de la Communauté d'Agglomération, prévoit la création d'une nouvelle entrée de ville en récupérant le terrain d'une ancienne friche industrielle polluée. La maîtrise foncière était au départ entièrement assurée par la Communauté d'Agglomération, puis celle-ci a bénéficié de l'appui de l'EPFIF avec la revente des droits à construire. L'opération a été l'occasion de réaliser les logements (temporaires, intermédiaires ou en accession), et la plus-value de l'opération a permis la réalisation d'une place publique et d'une voirie supplémentaire.

### ■ Le Projet Urbain Partenarial

Un PUP est actuellement en cours de réalisation à Gometz-le-Châtelet, sous maîtrise foncière de l'EPFIF, qui préserve les terrains de la spéculation foncière et permet donc de disposer d'un foncier abordable. Le contrat de PUP a été passé entre la commune et un bailleur social, avec un reversement à l'agglomération pour la voirie. L'opération représente 60 logements, sociaux principalement, et de grandes tailles (ceux-ci sont donc destinés à des familles). L'opération induit donc des besoins en équipements importants, comme des écoles, mais ceux-ci n'ont pas été livrés à temps.

Un contrat de PUP a également été signé entre la commune de Villejust et la SCI Windsor Villejust, qui réalise une opération d'aménagement sur un site de la commune d'une superficie d'environ 1,9 hectare. Cette opération prévoit la construction de 34 logements, qui « engendrera automatiquement l'arrivée de nouveaux habitants dont les besoins doivent être pris en compte ». Le montant des équipements publics à construire s'élève à 592.000 euros, et « la convention de PUP fixe la participation du constructeur à 210.000 euros ».

« Ce montant correspond à l'évaluation de la part des équipements publics imputables au projet d'urbanisation envisagé sur le terrain d'assiette de la première tranche »<sup>108</sup>.

## Les aides publiques

La Communauté d'Agglomération participe à l'appel à projet des **100 quartiers innovants** au titre des quartiers suivants : Camille Claudel, Le Moulon, l'école polytechnique et la ZAC Ruchères d'Igny. La commission permanente du Conseil Régional, réunie le 16 novembre 2016, a donné un avis favorable au projet du quartier du Moulon (à Gif-sur-Yvette, Saint-Aubin et Orsay) ainsi qu'à celui du quartier de l'école Polytechnique à Palaiseau, tous deux portés par la Communauté d'Agglomération.

En outre, la Communauté d'Agglomération a été lauréate de **l'appel à projets NQU** (Nouveaux Quartiers Urbains) pour le quartier Camille Claudel.

## 2.4. Remarques et conclusion

La Communauté d'Agglomération n'éprouve pas de difficulté particulière à financer ou faire financer ses équipements publics, pour deux raisons : d'abord, celle-ci dispose de ressources financières conséquentes, ce qui est aussi une garantie aux yeux des aménageurs. De plus, la Communauté d'Agglomération dispose de l'ingénierie nécessaire notamment pour encadrer et suivre la réalisation des équipements publics, ce qui n'est pas toujours le cas dans des communautés ou des communes plus petites ou rurales.

La Communauté d'Agglomération, qui dispose d'un certain nombre de moyens pour réaliser en nombre suffisant les équipements publics, axe sa politique sur la qualité de ceux-ci : les financements obtenus par exemple dans le cadre d'appels à projet constituent ainsi une plus-value utilisée à cette fin.

---

<sup>108</sup> Procès-verbal de la séance du 26 mai 2014 du Conseil Municipal de Villejust.

### 3. Commune de Bessancourt

#### 3.1. Contexte communal

Bessancourt est membre de la Communauté d'Agglomération Val Paris, dans le Département du Val d'Oise (95). La commune comptait 6591 habitants en 2013, et le revenu moyen par habitant s'élevait à 15.812 euros en 2012. Les zones naturelles et agricoles représentent environ 70% du territoire de la commune. Bessancourt est desservi par la ligne H du Transilien, l'A115, la D191, la D411, la D409 et la D928.

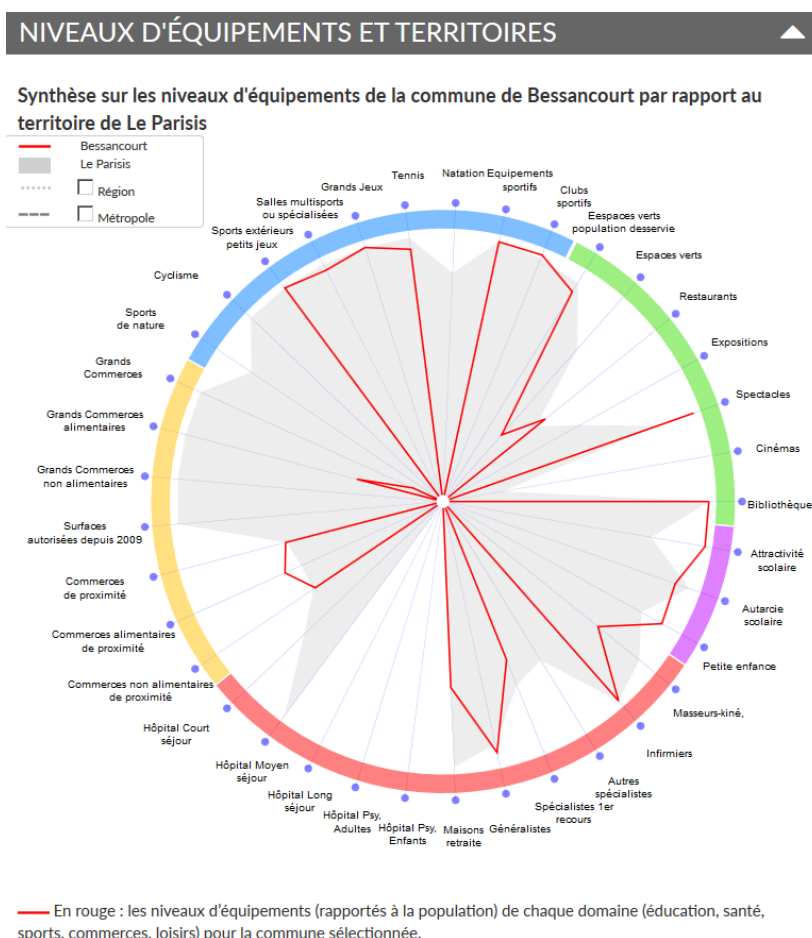
Le budget de fonctionnement de la commune s'élève à 10 millions d'euros, et sa capacité d'investissement est de 3 millions d'euros. Les taux de taxe foncière (21,96%) et de taxe d'habitation (19,36%) sont élevés, la commune n'entend donc pas les augmenter afin d'en tirer des recettes supplémentaires pour financer les équipements publics.

Les études en amont des projets d'aménagement sont financées par la mairie, ce qui peut parfois représenter un coût très important.

#### 3.2. Les équipements à Bessancourt

Selon l'équipomètre, la commune se trouve à peu près dans la moyenne par rapport à la Communauté d'Agglomération Le Parisis (ancien EPCI auquel était rattaché Bessancourt, fusionné dans l'actuelle communauté d'agglomération de Val Paris) concernant les équipements sportifs et d'éducation, mais le déficit en équipements concernant les loisirs, les spécialistes et établissements spécialisés de la santé et les commerces est important. La commune semble sous-équipée. Cependant, ces données sont à nuancer en raison de la taille de la commune et des compétences de l'intercommunalité.

L'actuelle CA Val Paris possède certaines compétences notamment en termes d'équipements d'intérêt communautaire : les bibliothèques (élaboration et mise en œuvre en partenariat avec les villes et dans le respect des spécificités de la politique de la lecture publique), la musique et la danse (facilitation de l'accès à ces disciplines, coordination et développement des pratiques communales et intercommunales s'y rapportant, et renforcement du pôle théâtral dans sa vocation intercommunale).



Liste non exhaustive d'équipements présents dans la commune :

- Loisirs : deux centres de loisirs, une ludothèque, une bibliothèque, un espace culturel
- Sport : deux complexes sportif
- Commerce : supermarché, commerces de proximité
- Santé : médecins généralistes et infirmiers
- Éducation : crèche, halte-garderie, deux groupes scolaires, un collège

Les projets les plus conséquents d'équipements en cours ont lieu dans la ZAC de l'éco quartier des Meuniers (cf. 3.2).

### **3.3. Financement des équipements publics**

#### **Taxe d'Aménagement (TA)**

La compétence pour fixer le taux de la part locale de la TA relève de la commune. Le taux a été majoré à 12% dans les secteurs désignés « à forte potentialité de développement » par la commune, en premier lieu le centre-ville. Le taux est fixé à 5% sur le reste du territoire communal.

Il existe un flou et un dysfonctionnement important concernant le versement de la TA : la commune ne sait pas combien va payer le pétitionnaire (qui peut demander un échéancier de recouvrement); il y a donc un manque de visibilité important concernant le versement de la TA. La commune n'a pas de possibilité de vérification sur les versements, et manque de marge de manœuvre pour la réclamer aux pétitionnaires.

La commune ne peut donc pas utiliser la TA de manière optimale pour le financement de ses équipements publics.

#### **Zone d'aménagement concerté**

Le projet de Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) arrêté en 2008, et dont l'application avant approbation était autorisée sous certaines conditions,<sup>109</sup> prévoyait l'ouverture à l'urbanisation 30 ha dans la commune (extension urbaine). Ce secteur a ensuite fait l'objet d'une Zone d'Aménagement Concerté créée en 2013 : la ZAC ou Écoquartier des Meuniers. L'aménageur de la ZAC est Grand Paris Aménagement. Les travaux d'aménagement ont débuté en 2014. L'achèvement de la première tranche de 376 logements est prévu en 2018, la livraison du groupe scolaire en 2019, et l'achèvement de la deuxième tranche de 500 logements en 2021. Cette opération devrait accroître la population de la commune de 15%.

Cette ZAC représente un projet de grande envergure pour une commune de cette taille. Les négociations avec les aménageurs ont été très difficiles, surtout en ce qui concerne le financement des équipements publics : leur proposition de participation financière est très faible, à concurrence des obligations minimales prévues par la loi. Le versement de la participation étant réalisé à l'achèvement du projet d'aménagement, la commune doit avancer les frais d'équipements.

Équipements prévus dans la ZAC : groupe scolaire, centre de loisirs et gymnase, jardins familiaux (+ entretien des ouvrages et des espaces verts).

#### **Autres dispositifs opérationnels ou de financement**

La commune n'a jamais mis en place de Partenariat Public-Privé (PPP) car sa capacité de remboursement n'est pas suffisante. En outre, la commune n'a pas non plus mis en place de Projet Urbain Partenarial (PUP) car ce dispositif lui semble moins avantageux que la Taxe d'Aménagement et surtout beaucoup plus complexe à mettre en place dans une commune de cette dimension. La complexité de ces dispositifs représente un frein pour la commune.

---

<sup>109</sup> L'application anticipée du projet de SDRIF de 2008, dans ses dispositions non contraires au projet du Grand Paris a été autorisée par la loi du 15 juin 2011 visant à faciliter la mise en chantier des projets des collectivités locales d'Île-de-France.

## Les aides publiques

La commune bénéficie de subventions du Conseil Général (malgré une baisse constante de celles-ci) et de la Région. Bessancourt a bénéficié en 2015 de l'Aide aux Maires Bâisseurs (AMB) à hauteur de 134.820 euros, et en 2016 à hauteur de 93.984 euros. L'AMB permet de diminuer le recours à l'emprunt de la commune, mais ne représente pas non plus une aide financière conséquente.

La commune tente d'obtenir la subvention au titre de l'appel à projet des « 100 quartiers innovants » de la région, mais considère que le délai pour l'envoi du dossier est très court. 1,2 millions d'euros ont déjà été engagés pour le projet, sans que la commune puisse déterminer à l'avance si elle y est éligible ou non.

L'accompagnement financier et informationnel de l'État s'est réduit ces dernières années, tandis que la commune mène une véritable politique de densification. Les compétences des communes ont beaucoup évolué ces dernières années, mais les petites communes ne peuvent pas toutes les assumer de manière optimale car celles-ci manquent considérablement de moyens, comme, par exemple, la réalisation de l'extension de réseaux qui représente un coût important.

*In fine*, la commune est confrontée à un double problème : de recherche de ressources et de complexité de constitution des dossiers.





## 2 Collectivités ayant répondu à l'enquête et entretiens réalisés

### Liste des communes et intercommunalités ayant répondu à l'enquête

Commune	Epinay-sur-Seine	Osny
Angerville	Etrechy	Pomponne
Aubervilliers	Fontenay-sous-Bois	Pontoise
Auffargis	Franconville	Pussay
Aulnay-sur-Mauldre	Gif-sur-Yvette	Rennemoulin
Aulnay-sous-Bois	Grigny	Rosny-sous-Bois
Bagneux	Guyancourt	Rueil-Malmaison
Bessancourt	Issy-les-Moulineaux	Rungis
Bièvres	Jouy-en-Josas	Saint-Germain-de-la-Grange
Boinville-en-Mantois	Jouy-le-Moutier	Saint-Mammès
Bondy	La Verrière	Saint-Ouen-l'Aumône
Bonnelles	Le Blanc-Mesnil	Saint-Rémy l'Honoré
Bourg-la-Reine	Le Plessis-Robinson	Saint-Rémy-lès-Chevreuse
Cergy	Le Raincy	Saulx-les-Chartreux
Champlan	Les Pavillons-sous-Bois	Sceaux
Charenton-le-Pont	Le Vésinet	Sonchamp
Charny	Lieusaint	Suresnes
Château-Landon	Longjumeau	Thorigny-sur-Marne
Chatenay-Malabry	Longpont-sur-Orge	Tremblay-en-France
Chaville	Longueville	Triel-sur-Seine
Chennevières-sur-Marne	Marly-la-Ville	Valenton
Chevry-Cossigny	Massy	Verneuil-sur-Seine
Choisy-le-Roi	Maule	Villabé
Claye-Souilly	Meudon	Vitry-sur-Seine
Corbeil-Essonnes	Montereau-Fault-Yonne	
Courbevoie	Montreuil	CC du Pays Créçois,
Courcouronnes	Mortcerf	CC du Pays de France,
Croissy-sur-Seine	Neuilly-Plaisance	CA de Paris-Saclay,
Deuil-la-Barre	Neuville-sur-Oise	EPT Grand Paris Seine Ouest,
Donnemarie-Dontilly	Noisy-le-Grand	EPT Plaine commune.
Egly	Orgeval	
Epinay-sous-Sénart	Orly	

### Entretiens réalisés

M. Paquereau, Directeur du service urbanisme, commune de Grigny, 28 septembre 2016

Mme Wersinger, Responsable de l'urbanisme réglementaire et du foncier, commune de Deuil-la-Barre, 4 octobre 2016

Mme Barthuel, Responsable du service urbanisme, commune d'Orgeval, 10 octobre 2016

Mme Garanchet, Responsable du service urbanisme, Mme Laidouni, Adjointe au directeur général des services et M. Aristhène, Responsable du pôle projet de ville et développement urbain, commune de Bessancourt, 14 octobre 2016

M. Jacquemin, Responsable du service urbanisme, commune d'Etrechy, 18 octobre 2016

M. Le Gall, Directeur adjoint chargé des grands projets, Pôle aménagements et mobilités, M. Bourgeois, Chargé d'opérations aménagement, Service projets urbains, Pôle aménagements et mobilités, Communauté d'agglomération Paris-Saclay, 19 octobre 2016

M. Hurlé, Maire de la commune de Pomponne, 21 octobre 2016

M. Fortin, Maire de la commune de Longueville, 25 octobre 2016

M. Bessin, Directeur de l'urbanisme, commune de Massy, 2 novembre 2016

Mme Marguerie, Directrice de l'urbanisme, commune d'Osny, 7 novembre 2016

M. Bourg, Directeur de l'urbanisme et de l'aménagement, commune de Triel-sur-Seine, 8 novembre 2016

M. Richard, Directeur général des services techniques, commune d'Issy-les-Moulineaux, 8 novembre 2016

Mme Martin, Directrice du service d'urbanisme, commune d'Aubervilliers, 16 novembre 2016

M. Paris, Directeur service urbanisme, commune de Montreuil, 17 novembre 16

Mme Dreyer-Garde, Directrice générale adjointe à l'aménagement et aux services techniques et Mme Boivin, Directrice de l'aménagement urbain, commune de Bagneux, 21 novembre 2016

Mme Bartoli, Directrice urbanisme et habitat, commune de Rosny-sous-Bois, 29 novembre 2016

M. Thébault, Maire adjoint en charge de l'urbanisme, commune de Bonnelles, 30 novembre 2016

M. Berneau, Service urbanisme, commune de Guyancourt, 1<sup>er</sup> décembre 2016

Mme Saint-Jevin, Secrétaire générale, Mme Chaya, Secrétaire générale adjointe, et Mme Sohier, Service urbanisme, commune d'Angerville, 1<sup>er</sup> décembre 2016

Mme Pinguet, Maire de la commune de Château-Landon, 2 décembre 2016

Mme Gauthier, Directrice de l'aménagement urbain, commune de Corbeil-Essonnes, 15 décembre 2016

M. Bodin, Maire adjoint projet et habitat, commune du Raincy, 22 décembre 2016

Mme Allico, Responsable du pôle urbanisme, DDT du Val d'Oise, 17 octobre 2017

M. Munnich, Chargé d'opérations, Plaine commune développement, 20 octobre 2017

# Bibliographie

## Ouvrages, articles

AVNER P., VIGUIE V., HALLEGATTE S., « Modélisation de l'effet d'une taxe sur la construction. Le versement pour sous-densité », Revue de l'OFCE 2013/2 (N° 128), p. 341-364

BROUANT J.-P., L'introduction d'un outil conventionnel de financement des équipements publics : le projet urbain partenarial, Séminaire fiscalité de l'urbanisme, Gridauh, 2010

BROUANT J.-P., Les partenariats contractuels et opérationnels, rapport, Gridauh, 2012

DUGUET A., GUIGOU B., Intégration urbaine des quartiers en rénovation dans trois territoires franciliens, IAU îdF, Mai 2011, 75 p.

LEBRETON J.-P., « La taxe locale d'aménagement et le projet de loi portant engagement national pour l'environnement », Gridauh, Séminaire de réflexion du 15 février 2010 [www.gridauh.fr]

LEBRETON J.-P., « La densité dans la fiscalité de l'urbanisme », rapport introductif du séminaire du 16 décembre 2008, séminaires de réflexion préparatoire de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme [www.gridauh.fr]

LEBRETON J.-P., « COS toujours... ? », Complément urbanisme aménagement, n° 23, juin 2015, p. 1.

LE GOFF T., Départements de grande couronne. Quels rôles pour les conseils départementaux dans l'aménagement du territoire ? IAU îdF, mars 2017

JACQUOT H., PRIET F., Droit de l'urbanisme, 7<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 2015, 1262 p.

JAROUSSEAU E., HAWI L., Les quartiers durables : de l'exception à la diffusion, Note rapide, IAU îdF, n° 752, juin 2017

JEGOUZO Y., « La fiscalité de l'aménagement : état des lieux et questions préalables à une réforme », 2009 [www.gridauh.fr]

JEGOUZO Y., « La nouvelle taxe locale d'aménagement : une clarification et une meilleure productivité de la fiscalité de l'urbanisme ? » Gridauh, Séminaire de réflexion du 15 février 2010 [www.gridauh.fr]

ROBINE J., Les ghettos de la nation, Vendémiaire 2011, 221 p.

ROLIN F., « Il ne fallait pas supprimer le coefficient d'occupation des sols... mais le transformer en coefficient minimal de densité », AJDA, 2015, p. 23

SOLER-COUTEAUX P., CARPENTIER E., Droit de l'urbanisme, 6<sup>ème</sup> éd., Dalloz, 2015, 952 p.

VILMIN T., L'aménagement urbain, acteurs et système, Parenthèses, 2015.

## Rapports publics, guides, fiches techniques

Cerema, Le projet urbain partenarial (PUP) - financer les équipements publics et négocier le projet urbain, 2017, 124 p.

Certu, Les équipements publics et la ville : problématique du dialogue entre le projet de l'équipement et le projet urbain, 2002, 135 p.

Guide juridique des ZAC, SCET, décembre 2013

Le projet urbain partenarial, un outil de financement des équipements publics, Atelier URBA, FNCAUE, septembre 2014

La relance de l'urbanisme opérationnel : quelles pistes d'innovation ? Rapport de groupe de travail, ORF, juin 2014

Rapports de la Chambre Régionale des Comptes sur Grigny, 2009 et 2012

Rapport interministériel sur l'évaluation et l'orientation des politiques publiques mises en œuvre à Grigny, juillet 2016, 14 p.

Rapport Mission de préfiguration de Grand Paris Aménagement, Thierry Lajoie, septembre 2015, 168 p.

Taxes d'urbanisme, statistiques année 2012, Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, 2013

Taxes d'urbanisme, statistiques année 2014, Min. du logement et de l'habitat durable, juill. 2016

Loi Alur : suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles, fiche technique, Ministère du logement et de l'égalité des territoires, mars 2014



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME



**L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE**  
EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE PAR DÉCRET DU 2 AOÛT 1960.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49