

FICHE 2 La fiscalité de l'urbanisme

Le Grenelle et son influence sur les décisions d'aménagement et leur financement

En cohérence avec les lois Grenelle, les choix en matière d'aménagement et en particulier leur financement doivent s'inscrire dans les objectifs de gestion économe de l'espace et de densification. En effet l'étalement urbain nécessite de créer de nouveaux réseaux à court terme (coûts en investissement) et sur le long terme a une forte incidence sur les coûts d'entretien et de maintenance. Ainsi il s'agit de favoriser l'optimisation des secteurs déjà desservis par les réseaux divers.

Au moment de l'élaboration du document d'urbanisme ou lors d'études pré-opérationnelles, il s'agira de s'assurer de la capacité financière de la collectivité pour porter la maîtrise d'ouvrage des équipements publics.

Un contexte financier contraint pour les communes

Le contexte financier est très contraint pour les communes : l'Etat prévoit notamment une baisse de ses dotations de l'ordre de 750 millions d'euros à partir de 2014. Les possibilités de recours à l'emprunt sont également limitées et l'ensemble des contribuables sera largement mis à contribution.

Les évolutions apportées aux outils de financement de l'urbanisme visent à améliorer le dispositif pour notamment répondre aux enjeux spécifiques de densification et d'amener plus de souplesse à la mise en œuvre des mécanismes de participation.

Principes généraux

La fiscalité de l'urbanisme a pour objet le financement du développement urbain :

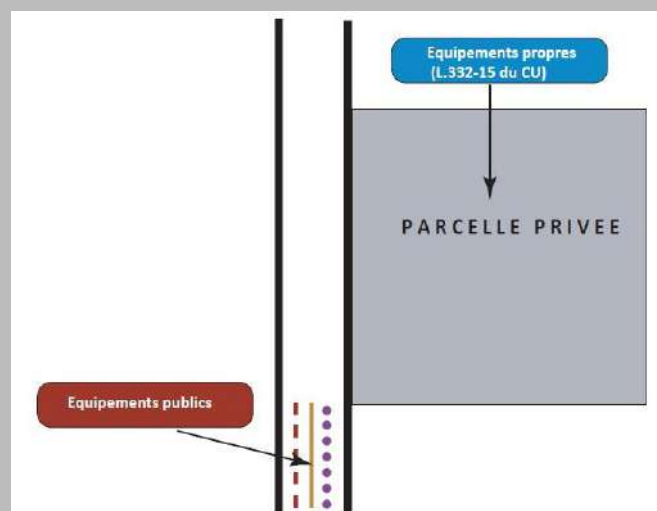
- Le financement peut être assuré par les collectivités locales sur leur budget
Inconvénients > c'est alors sur l'universalité des contribuables que repose ce financement / il se révèle coûteux pour les collectivités
- Le financement peut également reposer sur les constructeurs et aménageurs
Avantages > débudgétiser partiellement ou totalement les dépenses d'équipement / En faire peser la charge sur les bénéficiaires directs « Principe : constructeur-aménageur-payeur »

A RETENIR

En matière de financement des équipements nécessaires à une opération d'aménagement il convient de distinguer :

- Les équipements propres à l'opération, à réaliser à l'intérieur du terrain d'assiette d'une construction et nécessaires à sa viabilisation et à son équipement ;
- Les voies et équipements publics de desserte : équipements qui, par leurs dimensions et leur conception excèdent le besoins d'un seul propriétaire et permettent par exemple dans le cas de réseaux, le raccordement d'autres propriétaires. Ils doivent être réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique.

Distinction équipements propres — équipements publics



Liste des différents taxes et participations actuellement en vigueur (*PERIODE TRANSITOIRE*)

Le système de financement des équipements publics fixé (articles L.331 et suivants et L.332 et suivants du Code de l'urbanisme) est actuellement assuré par :

- La taxe d'aménagement (TA)
- La Participation pour voirie et réseaux (PVR), elle sera supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015
- La Zone d'aménagement concerté (ZAC)
- Le versement pour sous-densité (VSD)
- Le projet urbain partenarial (PUP)
- La participation pour réalisation d'équipements publics exceptionnels
- La participation pour non réalisation d'aires de stationnement
- La participation à l'assainissement collectif (remplace la participation pour raccordement à l'égout)



CE QUI VA CHANGER A PARTIR DU 1^{er} JANVIER 2015

A la fin de la période transitoire, **c'est à dire à compter du 1^{er} janvier 2015**, le financement de l'urbanisme sera assuré par les mécanismes de fiscalité suivants :

- La Taxe d'aménagement (à cette date elle remplacera : la participation pour non réalisation d'aires de stationnement, la participation pour voirie et réseaux et la participation à l'assainissement collectif)
- La ZAC
- Le PUP
- La participation pour réalisation d'équipements publics exceptionnels
- Le versement pour sous-densité

La taxe d'aménagement (TA)

Dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, la TA est instaurée de plein droit. Elle remplace la taxe locale d'équipement.

Sont soumis au paiement de la taxe : les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumis à un régime d'autorisation (permis ou déclaration préalable) en vertu du code de l'urbanisme.

- Taux de 1% : ne nécessite pas de délibération sauf en cas d'exonérations facultatives

- Choix d'un taux entre 1 et 20 % :

Pour les taux sectorisés (de 1 à 5 %) : délibération simple est nécessaire + plan.

Pour une majoration (de 5 à 20 %) : délibération motivée est nécessaire + plan (par exemple pour les zones à urbaniser (AU) faisant l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation).

En cas de renonciation, une délibération doit être établie.

A noter : il est possible pour une commune ou un EPCI (compétent) de modifier le taux chaque année.

Le produit de la taxe d'aménagement est égal à :

Assiette X Valeur X Taux

Le calcul de la taxe s'effectue par application des taux définis par les collectivités à la valeur forfaitaire multipliée par la surface de construction ou le nombre d'unités composant le projet d'installation ou d'aménagement.

L'assiette de la taxe repose :

- pour les constructions :

sur la surface de la construction correspondant à la somme des surfaces de plancher closes et couvertes dont la hauteur de plafond est supérieure à 1,80m calculée à partir du nu intérieur des façades déduction faite des vides et trémies multipliée par une valeur au mètre carré : 724 € (en 2013) - *valeur révisée au 1^{er} janvier de chaque année.*

- pour les installations et aménagements (facultatif) :

3 000 € par emplacement de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisirs

10 000 € par emplacement d'habitation légère de loisirs

200 € par m² pour les piscines

3 000 € par éolienne de plus de 12 m de hauteur

2 000 € par emplacement de stationnement non couvert

L'abattement concerne la valeur forfaitaire de la surface de la construction : il est de 50 %. La valeur forfaitaire par mètre carré sera donc de 362 € (en 2013).

Il s'applique automatiquement pour : les locaux d'habitation et d'hébergement bénéficiant d'un prêt aidé de l'Etat (logements sociaux) sauf PLAI (exonéré du paiement de la TA) ; les 100 premiers mètres carrés des locaux à usage d'habitation ; les locaux à usage industriel ; les locaux à usage artisanal ; les entrepôts et les hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ; les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Exemple

Habitat collectif de cœur de bourg de 20 logements non aidés d'une superficie totale de 2200 m².

Taux de TA voté par la commune de 5 %

2 000 m² (20 X 100 m²) X 362 € X 5 % = 36 200 €

200 m² X 724 € X 5% = 7 240 €

TOTAL = 43 440 €

A noter

La surface de plancher fiscale est différente de la surface de plancher pour les autorisations d'urbanisme (article L.112-1 du Code de l'urbanisme). En effet, pour cette dernière les surfaces déductibles sont plus nombreuses. Un décret en Conseil d'Etat 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.

La taxe d'aménagement majorée

La taxe d'aménagement peut être majorée (entre 5 et 20%) dans certains secteurs s'il est nécessaire de réaliser des travaux substantiels d'équipements publics pour permettre l'urbanisation du ou des secteurs concernés. Lorsqu'elle détermine la valeur la plus adaptée, la collectivité doit respecter les principes de lien direct et de proportionnalité entre les travaux réalisés et les opérations assujetties à la taxe.

La majoration de la taxe d'aménagement devra être justifiée. A minima la délibération devra donc s'appuyer sur une orientation d'aménagement et de programmation élaborée dans le PLU et qui intègre des éléments de chiffrage. La collectivité pourra aussi s'appuyer sur des réflexions plus précises comme des études pré-opérationnelles.

Exemple de détermination du taux de la part locale de la taxe d'aménagement pour un secteur à urbaniser (zone AU dans le PLU).

Une commune décide de procéder à l'aménagement d'un secteur AU et qui a fait l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Elle restera maître d'ouvrage des travaux d'aménagement et prévoit d'acquérir le foncier nécessaire à l'emprise de l'espace public. Le produit de sa fiscalité générale ne lui permettant pas de financer intégralement l'opération, elle envisage de recourir à la taxe d'aménagement.

D'une part, la commune estime l'assiette fiscale future en fonction du programme de l'opération. Elle tient compte pour cela du règlement et des OAP du PLU ainsi que des éventuelles exonérations relatives à la part locale de la taxe d'aménagement (dans ce cas abattement de 50 % de la valeur forfaitaire pour les logements aidés) – tableau 1.

Nature	Nombre	Surf. moyenne	Assiette fiscale
Logements libres	12	120 m ²	12 x ((100 X 362 €) + (20 x 724 €)) soit 608 160 €
PLAI	2	90 m ²	2 X 0 soit 0 €
PLS	2	120 m ²	2 x 120 x 362 soit 86 880 €
Total	16	116,25 m²	695 540 €

Dépenses		Dépenses imputables	
Nature	Montant	Part	Montant
Travaux infrastructures	200 000 €	85 %	170 000 €
Etudes	30 000 €	77 %	23 100 €
Foncier (assiette de la voirie)	50 000 €	77 %	38 500 €
Total	280 000 €	83 %	231 600 €

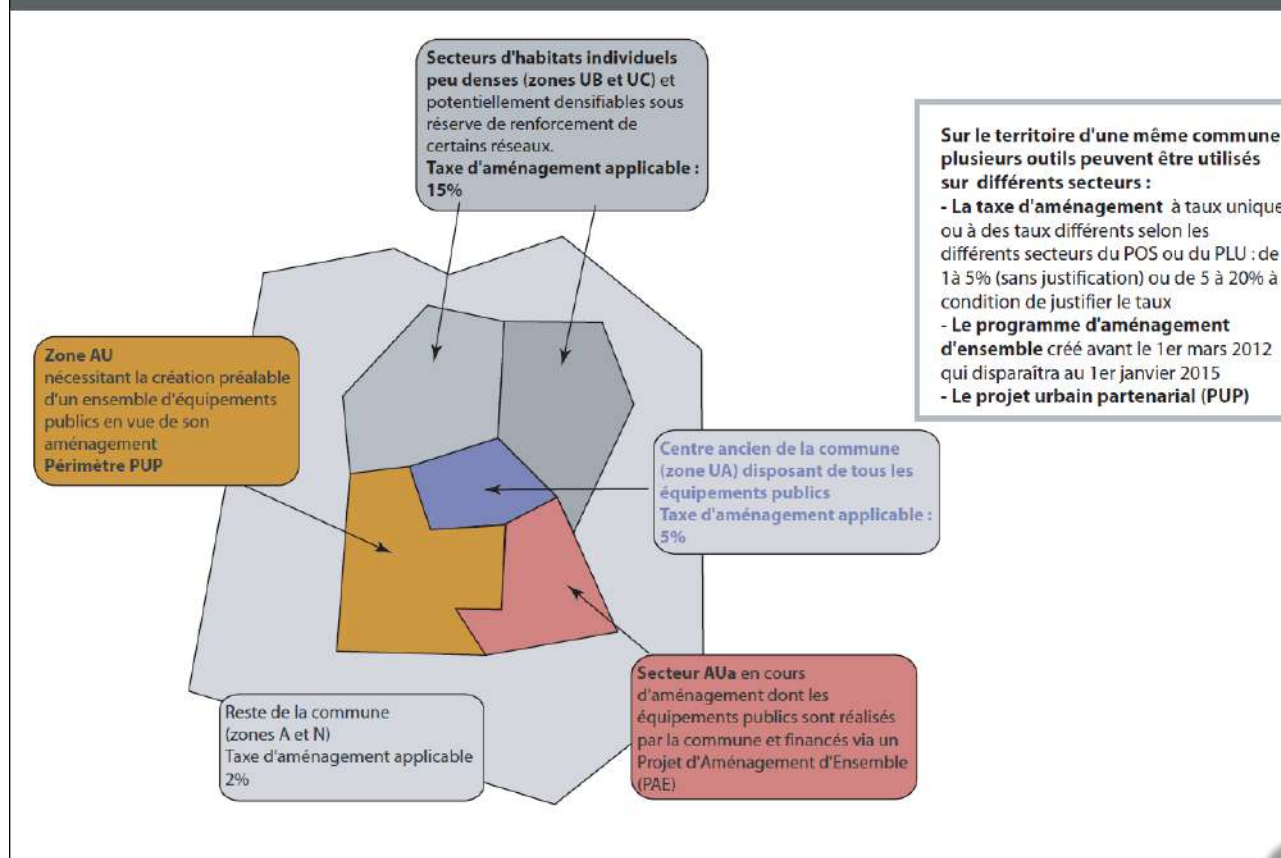
Source Fiche taxe d'aménagement – FN CAUE

D'autre part, elle prévoit les dépenses rendues nécessaires par l'urbanisation du secteur, en identifiant la part qu'elle imputerait aux futures constructions. Elle peut ainsi déterminer le taux théorique de la part locale de la taxe d'aménagement : (231 600 / 695 540) x 100 soit 33 %.

Avec un taux majoré à 20 %, le produit théorique de la TA serait de 139 108 €. Dans ce cas si la collectivité applique un taux de 20%, elle doit financer le delta de 92 492 € (231 600 – 139 108) par le biais de sa fiscalité générale. Elle peut aussi décider de renoncer à la taxe d'aménagement et négocier une convention de Projet urbain partenarial (PUP) avec le ou les opérateurs.

[Dans cet exemple la Zone d'aménagement concerté est peu pertinente au regard de la taille de l'opération]

Différents modes de financement de l'urbanisme mobilisables sur une même commune - schéma illustratif



Le projet urbain partenarial (PUP)

Le PUP est un instrument financier qui permet de mettre à la charge d'opérateurs immobiliers, par convention, le coût des équipements publics qu'il convient de réaliser pour qu'ils puissent concrétiser leur opération.

Plusieurs acteurs peuvent être à l'initiative du PUP : le ou les propriétaires fonciers concernés, le ou les aménageurs publics ou privés, les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés publiques locales de l'aménagement (SPLA), les collectivités locales.

Les partenaires de la convention sont :

- la commune ou l'EPCI compétents en matière de PLU
- Le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs, le ou les constructeurs

Le PUP ne peut s'appliquer que dans les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) délimitées par les Plans locaux d'urbanisme.

La proposition de convention doit être établie avant le dépôt de la demande d'autorisation de construire ou d'aménager (il ne s'agit pas d'une pièce obligatoire du permis de construire ou d'aménager).

Elle doit être signée avant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme (elle n'a pas à figurer dans l'arrêté de PC).

Quels sont les équipements concernés ?

- Les équipements d'infrastructure (voirie, réseaux d'eau, de gaz, d'électricité, d'assainissement, d'eaux pluviales).
- Sont également inclus dans le coût des équipements publics : les frais d'études, le coût du foncier... (il s'agit des coûts TTC).
- Les équipements de superstructure à condition qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants de l'opération (par exemple une salle de classe).

A noter

Les textes ne précisent pas le mode de calcul de la participation (les principes de causalité et de proportionnalité doivent être appliqués).

La participation due peut être acquittée sous forme : soit d'une contribution financière soit en apport de terrains bâtis (existants avant la convention) ou non bâti. Ces terrains peuvent être situés dans ou hors de l'opération.

Dans le périmètre de l'opération, le PUP ne peut être cumulé avec : la taxe d'aménagement, la PVR ou la ZAC.

Le versement pour sous-densité (VSD)

Ce dispositif (facultatif) a pour objectif de lutter contre l'étalement urbain et inciter à une utilisation économe de l'espace. Il vise à favoriser une utilisation optimale des possibilités de construire applicables à un terrain par une densification du tissu urbain (nécessité d'autant plus renforcée par les nouvelles exigences en matière de performance énergétique du bâti).

Pour pouvoir l'appliquer, la commune ou l'EPCI compétent doit au préalable instaurer un ou des seuils minimum de densité (SMD), en fonction des règles de densité du règlement du PLU (COS).

Le versement pour sous densité est sectorisé, il peut être institué dans les zones U ou AU des PLU.

Des SMD distincts peuvent être fixés pour les différents secteurs et doivent être reportés sur un document graphique à annexer au PLU.

Comment déterminer le SMD ?

Le SMD ne peut être inférieur à la moitié ni supérieur aux $\frac{3}{4}$ de la densité maximale autorisée sur le secteur concerné.

Par exemple : si le COS d'un secteur est de 1, le SMD devra être compris entre 0,5 et 0,75.

Au même titre que pour la taxe d'aménagement, certaines catégories de construction sont exonérées du paiement du VSD. En outre, le VSD ne s'applique pas lorsque des constructions ne peu-

vent atteindre le SMD du fait de servitudes administratives.

Comment calculer le versement pour sous-densité ?

« Le versement est égal au produit de la moitié de la valeur du terrain par le rapport entre la surface manquante pour que la construction atteigne le seuil minimal de densité (SMD) et la surface de construction résultant de l'application du SMD. »

- Détermination du SMD par délibération
 - Détermination de la surface à construire (S1) par application du SMD défini par la commune au terrain concerné
 - Détermination de la valeur du terrain : valeur déclarée par le demandeur et appréciée à la date de dépôt de permis (valeur prise en compte = valeur déclarée / 2
 - La surface construite (S2) = surface simplifiée (article L.112-1 du code de l'urbanisme cf. surface de plancher)
- Montant du VSD : Valeur déclarée du terrain / 2 X (S1-S2) / 1

Modalités de calcul — exemple

Construction d'une maison individuelle de 150 m² sur un terrain de 1 000 m² dont la valeur déclarée est de 150 000 €. Le COS du PLU est de 1. Le SMD fixé par la commune est de 0,6.

La valeur du terrain prise en compte pour le calcul = 150 000 € / 2 = 75 000 €

VSD théorique > 75 000 € X (600 - 150) / 480 = 56 250 €

Le plafond est de 25 % soit 25 X 150 000 / 100 = 37 500 €

Il sera appliqué au pétitionnaire un VSD de 37 500 €

Lors de la programmation d'une opération d'urbanisme, il est nécessaire d'estimer en amont les coûts d'aménagement et de construction. Ces éléments conditionneront le nombre et le type de logements à réaliser pour équilibrer le projet. Il sera également nécessaire de recourir, en fonction du programme du projet, du montage opérationnel, des besoins en équipements... aux outils de financement de l'urbanisme les plus adaptés (taxe d'aménagement majorée, projet urbain partenarial...). La faisabilité d'une opération d'urbanisme pourra être facilitée par des coûts d'acquisition du foncier faibles voire nuls lorsque la commune dispose de la maîtrise foncière.

Synthèse des principaux postes de dépenses et de recettes pour une opération d'urbanisme

DEPENSES

AMENAGEMENT

Etudes préalables

Foncier (acquisition, frais d'actes, géomètre, études de sol...)

Libération des sols (démolition éventuelle, dépollution...)

Aménagement VRD

Aménagement d'accompagnement (abords, aménagements paysagers...)

Rémunération maîtrise d'oeuvre (généralement 10% du montant global)

Frais divers (reprographie...), imprévus et révisions de prix (matériaux par exemple)

PROMOTION

Coûts de construction

Contributions aux équipements

Frais financiers

Commercialisation

Etudes, honoraires maîtrise d'oeuvre, divers et imprévus

RECETTES

SUBVENTIONS

TAXES ET PARTICIPATIONS

CHARGE FONCIERE
(Prix de vente au m² : foncier à bâtir ou construction)

AUTOFINANCEMENT

AUTRES DISPOSITIFS

En compléments des mécanismes prévus par le Code de l'urbanisme, les communes ont la possibilité d'instaurer les systèmes de taxation prévus par le Code général des Impôts afin de lutter contre la rétention foncière et également contre la spéculation sur les terres agricoles.

- Taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus devenus constructibles. (art 1529 CGI)
- Majoration de la taxe foncière non bâti (TFNB) (art 1396 CGI)
- La taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement (art 1605 nonies du CGI)

Pour aller plus loin

- Articles L.331 et suivants, R.331 et suivants, L.332 et suivants et R.332 et suivants du code de l'urbanisme <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20130503>
- Présentation de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme par le ministère du développement durable http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure_Reforme_de_la_fiscalite_de_l_urbanisme.pdf
- Fiche pédagogique sur la taxe d'aménagement de la fédération nationale des CAUE http://www.fncaue.fr/IMG/pdf/Plaqueette_Taxe_d_ame_nagement_24-09-2012.pdf
- Fiche « Les taxes sur le foncier non bâti » - CETE Normandie-Centre mai 2012 http://www.haute-normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ficheno12Taxesfoncieresmai2012VF_cle714165.pdf