

### URBANISME

# Les petits pas de la taxe d'aménagement majorée

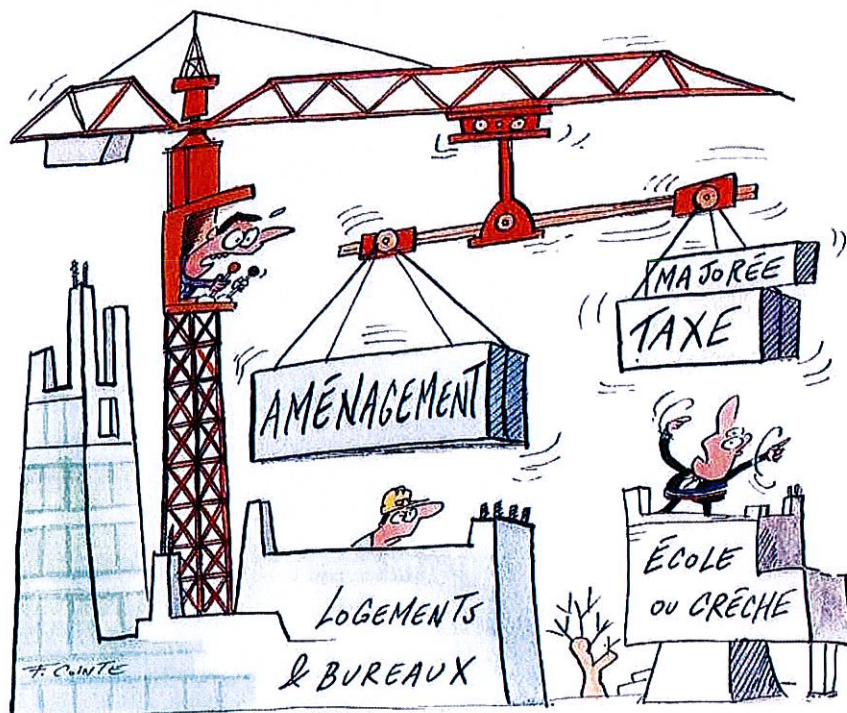
Un an après l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe d'aménagement perçue sur les constructeurs, le mécanisme de taux majoré n'a pas encore rencontré un franc succès auprès des collectivités locales. Cela peut s'expliquer par ses conditions de mise en place. Ses avantages sont pourtant indéniables.

**JEAN-MARC PETIT**, avocat associé,  
Cabinet Adamas Paris-Lyon

La taxe d'aménagement (TA), instituée par la loi de finances rectificative pour 2010, est entrée en vigueur pour les demandes d'autorisations d'urbanisme et les déclarations déposées à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012. Elle se substitue à l'ancienne taxe locale d'équipement (TLE), dont le taux devait être compris entre 1% et 5%, ce qui obligeait les communes, pour percevoir des contributions supplémentaires, à imposer aux constructeurs des participations additionnelles ou à écarter la taxe par l'institution d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE), outil aujourd'hui disparu.

#### Travaux substantiels

La réforme a abrogé les PAE et a permis aux collectivités de majorer le taux de la TA par rapport au taux de 5%. Aux termes de l'article L. 331-15 du Code de l'urbanisme, ce taux peut ainsi, dans certains secteurs, atteindre 20% maximum, pour financer la réalisation de «travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux rendus nécessaires en raison de l'importance des constructions nouvelles». Si elles souhaitent mettre en place cet outil, les collectivités doivent délibérer avant le 30 novembre pour le rendre opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. Ainsi, elles doivent délibérer, avant le 30 novembre 2013, pour l'appliquer aux permis de construire dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Jusqu'à présent, peu de communes ont profité de ce dispositif.



Cela peut s'expliquer par le caractère neuf de ce mécanisme; par le fait qu'il est limité au cas où des équipements généraux ou d'une certaine ampleur sont programmés; et par le souci de ne pas surenchérisir les coûts supportés par les constructeurs et, au final, par les acquéreurs. Mais surtout, en pratique, la mise en place d'un secteur de taux de TA majoré n'est pas instantanée: elle implique en effet des études préalables qui doivent être relativement fines.

#### Principe de proportionnalité

Cette exigence apparaît «en creux» dans la rédaction de l'article L. 331-15 du Code de l'urbanisme. Aux termes de cet article, le nouveau taux, tout en étant inférieur à 20%, doit garantir une certaine proportionnalité de la taxe. Les constructeurs doivent supporter seulement «le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions

à édifier dans ces secteurs ou, lorsque la capacité des équipements excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci». Pour pouvoir prendre la délibération motivée instituant un secteur de taxe majorée, la

**Le nouveau taux de la taxe d'aménagement, qui peut être porté jusqu'à 20% maximum, doit garantir une certaine proportionnalité.**

commune ou l'EPCI compétent doit donc avoir une idée assez précise des équipements substantiels ou généraux (qui peuvent relever d'une autre maîtrise d'ouvrage) à réaliser (voiries, réseaux, équipements de petite enfance...), de leur coût prévisionnel mais aussi de la densité et

de la typologie des constructions attendues dans le secteur concerné. Les collectivités doivent évaluer le produit généré par la TA au taux de base normalement applicable. Or cela n'est pas toujours facile, certaines construc-



tions étant exonérées alors que les emplacements de stationnement, par exemple, sont imposés (1).

Illustration de la façon de calculer le taux: si le produit de la taxe d'aménagement, au taux de base applicable (par exemple 5%) est évalué dans un secteur à 1,6 million d'euros, ce taux pourra être porté à 15% si les équipements publics induits, évalués à 6 millions d'euros, sont utiles à 80% au secteur (ces 80% représentent 4,8 millions d'euros, soit le produit d'un taux porté à 15%).

### Études préalables

Les études préalables doivent donc être assez poussées pour permettre une lisibilité sur le montage financier et motiver ainsi la délibération de la collectivité. Cette démarche n'est guère dissociable des études d'urbanisme au terme desquelles les collectivités locales prennent parti sur la densité de certains secteurs, la typologie des logements, les règles en matière de stationnement et la programmation des équipements publics. Beaucoup d'entre elles ont d'ailleurs inscrit leurs réflexions dans le cadre d'une révision de leur plan local d'urbanisme (PLU), et c'est au terme de cette démarche qu'elles se décideront à délimiter des secteurs de taux majoré... Tous ces facteurs expliquent largement qu'en apparence, et même si les statistiques manquent, l'outil n'ait pas à ce jour rencontré un succès important.

### Des avantages significatifs

Ce nouveau dispositif fiscal présente pourtant de multiples avantages. Il permet de faire financer les équipements par les «nouveaux arrivants», d'aller au-delà de ce que rapporterait la taxe d'aménagement au taux de droit commun, et d'imposer cette charge aux constructeurs. Il trouve ainsi son utilité là où la convention de projet urbain partenarial (PUP), reposant par nature sur le volontariat, ne rencontre pas l'adhésion de

tous les opérateurs dans le secteur concerné. La signature d'un seul de ces opérateurs n'engage pas les autres à signer une autre convention de PUP. En outre, la négociation de ces conventions peut s'avérer difficile (montants de participations ou calendriers de réalisation...). Pour ces raisons, la convention de PUP n'est pas la seule réponse possible aux besoins de financement des collectivités en

**Les études préalables doivent être assez fines pour assurer la cohérence du montage financier, et motiver ainsi la délibération de la collectivité locale.**

matière d'équipements publics: le choix de l'outil dépend de la situation rencontrée. Enfin, le secteur de taux de TA majoré peut présenter un intérêt dans le cas, plus rare, où la collectivité souhaite utiliser la procédure de ZAC sans avoir besoin d'écarter la taxe d'aménagement (ou sans pouvoir le faire si les conditions pour l'écarter et percevoir des participations prévues par l'article R. 331-6 du Code de l'urbanisme ne sont pas réunies).

### Un régime peu propice au préfinancement des équipements

Les inconvénients de ce nouveau dispositif sont liés à la nature même de la taxe d'aménagement. Hors cas exceptionnels, elle est perçue auprès des constructeurs, et non auprès des aménageurs/lotisseurs. Elle est ensuite versée dans les délais de 12 et 24 mois à partir de la délivrance des permis de construire. Son régime cadre donc mal avec le souhait d'un préfinancement par la collectivité des équipements à réaliser pour les besoins des habitants. Enfin, l'outil n'est pas opérationnel dès sa mise en place, puisqu'il faut attendre le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante pour l'appliquer aux permis de construire. C'est d'ailleurs sur ces points notamment que la convention de PUP est plus intéressante. Une fois les mesures de publicité et

### EN SAVOIR PLUS

- Fiche pratique « La nouvelle taxe d'aménagement », « Le Moniteur » du 18 février 2011, p. 47.
- « Projet urbain partenarial: un outil complexe à mettre en œuvre », « Le Moniteur » du 4 janvier 2013, p. 26.

de transmission effectuées, la convention devient exécutoire et peut être appliquée aux permis. L'opérateur, qui peut être un aménageur/lotisseur, peut par ailleurs accepter de procéder aux premiers versements une fois ces permis devenus définitifs et avant la réalisation des premiers équipements publics. Autres avantages du PUP par rapport au mécanisme de taux majoré: la participation peut être plus importante que ce que rapporterait un taux de TA porté à 20% et elle peut être motivée par la réalisation de travaux plus «ordinaires» (là où le taux majoré de la TA doit être motivé par la nécessité de réaliser des équipements généraux ou des travaux «substantiels»).

Certes, la collectivité qui, dans un secteur de taux majoré, a commencé à réaliser les équipements publics pour répondre aux besoins des premières constructions, n'a pas la garantie que les autres permis attendus dans le secteur seront demandés et délivrés, ni même que les constructeurs pourront les mettre en œuvre. Il y a donc, potentiellement, un risque de ne pas avoir le retour sur investissement attendu, ce qui oblige à une certaine prudence. Par ailleurs, pour éviter des contestations, l'outil nécessite de bien mesurer la proportionnalité des coûts prévisionnels imputés aux constructeurs, ce qui n'est pas toujours aisé pour certains équipements. Mais les autres mécanismes de financement (participations en ZAC, convention de PUP) l'exigent tout autant... ■

(1) Voir QE n°00746, réponse du ministre de l'Égalité des territoires à Gérard Miquel, JO Sénat du 29 novembre 2012.

## CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le taux de la taxe d'aménagement peut, dans certains secteurs, atteindre 20% pour financer « la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux rendus nécessaires par l'importance de constructions nouvelles » (article L. 331-15 du Code de l'urbanisme). Si elles souhaitent mettre en place cet outil, les collectivités doivent délibérer avant le 30 novembre pour le rendre opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

- Pour pouvoir prendre la délibération motivée instituant un secteur de taxe majorée, la commune ou l'EPCI compétent doit avoir une idée précise des équipements à réaliser, de leur coût prévisionnel, mais aussi de la densité et de la typologie des constructions attendues dans le secteur concerné. Les études préalables doivent donc être assez fines pour permettre la lisibilité du montage financier et motiver ainsi la délibération de la collectivité. Or cela n'est pas toujours aisé.

- Les inconvénients de ce nouveau dispositif sont liés à la nature même de la taxe d'aménagement. Hors cas très exceptionnels, elle est perçue auprès des constructeurs et non auprès des aménageurs/lotisseurs. Elle est ensuite versée dans les délais de 12 et 24 mois à partir de la délivrance des permis de construire. Son régime cadre donc mal avec le souhait d'un préfinancement par la collectivité des équipements à réaliser pour les besoins des nouveaux habitants.