

Conférence générale n°2

Qui doit payer la ville et l'aménagement ?

Thierry Vilmin

L'aménagement urbain peut être compris comme un processus d'équipement des sols pour préparer ceux-ci à recevoir les logements et les activités. Et le rôle principal de la collectivité (ou autorité) locale est de réaliser ces équipements (en investissement) et ensuite d'assurer leur bonne marche quotidienne (en fonctionnement). Dans la suite de cet exposé, nous nous intéresserons à la manière dont est financé l'investissement dans les équipements. Nous ne parlerons pas du fonctionnement.

Les premiers équipements étaient fournis par la nature. A l'origine, les groupements humains préfigurant les villes se sont établis là où existaient de tels équipements naturels: un point d'eau, un gué traversant une rivière, une anse abritée faisant office de port, un surplomb rocheux ou une île sur un fleuve facilitant la défense. Puis progressivement, les hommes ont rajouté des équipements artificiels: aqueducs et fontaines, fortifications, hôtels de ville, édifices religieux, hôpitaux, égouts, pavage des rues, éclairage public, espaces verts etc. Le besoin d'équipements nouveaux n'a fait que croître au fil du temps avec le progrès, l'augmentation des revenus, l'automobile et la disparition de la famille élargie qu'il a fallu remplacer par des équipements publics: garderies, centres aérés, maisons de retraite, centres sociaux et culturels, institutions diverses de santé mentale et physique.

RATTRAPAGE OU EQUIPEMENT PREALABLE ?

Historiquement, ce processus d'équipement s'est le plus souvent déroulé selon le principe du "rattrapage", les logements et les activités précédant les équipements qui n'étaient réalisés que dans un second temps lorsque les besoins se révélaient ou étaient devenus solvables. L'idée que les équipements doivent être un "préalable" à la construction des logements est récente. On peut la dater des années 1950 lorsque des grands ensembles ont été construits sans être accompagnés par des équipements car les décideurs raisonnaient alors selon la méthode du rattrapage, pensant qu'ils suivraient naturellement. Mais la greffe brutale de ces grands ensembles sur des noyaux urbains faibles ou inexistantes a provoqué la révolte des premiers habitants qui ne pouvaient utiliser des équipements saturés ou absents. En réaction à ces errements, le principe de l'équipement préalable a été institué par le législateur en obligeant les aménageurs à prévoir d'emblée les équipements nécessaires aux futurs habitants. D'un point de vue technique, l'équipement préalable est aussi plus rationnel : il est plus facile et moins coûteux d'établir les voies et les réseaux en terrain vierge que dans un tissu urbain déjà constitué.

Une évolution similaire a eu lieu pour les lotissements. Jusqu'à une période récente, le processus de découpage en lots était indépendant de celui de l'équipement. Dans les villes nouvelles du Moyen Age, le seigneur conférait la propriété d'un lot en échange de l'engagement de s'installer et de payer des impôts. Ce n'est que plus tard que les équipements tels que l'hôtel de ville, les remparts, l'école, le pavage des rues etc. étaient construits en rattrapage grâce aux recettes fiscales accumulées. Mais, en France, le scandale des lotissements défectueux, avant la deuxième guerre mondiale, a amené le législateur à lier les deux processus, les parcelles ne pouvant être vendues qu'une fois viabilisées. Cependant, en tissus existants, le rattrapage continue d'être le mode dominant de constitution et de renouvellement du stock d'équipements.

QUI DOIT PAYER : CONTRIBUABLES OU BENEFICIAIRES ?

La responsabilité de la majorité de ces équipements échoit à la collectivité locale. Certaines prestations comme la fourniture d'eau peuvent être facturées à l'utilisateur en incluant un amortissement de l'investissement initial. Mais dans la plupart des cas, la facturation individuelle n'est pas possible, la consommation est collective. Il est difficile, par exemple, d'envisager un péage à l'entrée des jardins publics ou des appareils à sous pour activer l'éclairage des rues la nuit. Le financement des équipements publics, en fonctionnement comme en investissement, passe donc par des budgets publics. Traditionnellement, les équipements publics urbains sont financés par le budget ordinaire de la collectivité, c'est-à-dire par le contribuable local, national ou même international. Les équipements valorisent la ville, permettent son développement et, par conséquent, l'augmentation des bases fiscales et des recettes. Leur durée d'amortissement est longue, quelques fois plusieurs siècles, contrairement aux équipements productifs de l'industrie.

Mais les équipements publics concourent à donner de la valeur aux patrimoines privés. Cette circonstance apparaît spécialement lorsque la collectivité réalise des éléments de viabilité qui vont rendre des terrains constructibles et multiplier leur prix par un facteur considérable. En réaction à cet enrichissement sans cause, les collectivités ont développé progressivement des méthodes d'imputation des dépenses d'investissement aux bénéficiaires directs des équipements ainsi créés, bénéficiaires qui appartiennent à la chaîne propriétaire-opérateur-acquéreur.

L'équipement préalable se prête bien à l'imputation aux bénéficiaires car, d'une part, le programme de travaux et son coût sont facilement individualisables et, d'autre part, le financement peut être incorporé dans celui de la construction. En revanche, le rattrapage est plutôt financé par le budget ordinaire et la fiscalité locale dans la plupart des pays. En effet, il profite à tous les habitants, chaque quartier venant à son tour. Il est difficile d'identifier précisément les bénéficiaires. De plus, ces derniers ne seraient pas toujours solvables, la plupart ayant bouclé le dossier de financement de leur logement depuis longtemps. Enfin, la dépense réelle, souvent, n'est pas connue car les travaux sont noyés dans une intervention générale et permanente sur la ville d'entretien, de renouvellement et de renforcement des équipements. Cette intervention est l'occasion de créer de nouvelles capacités car les responsables techniques ont tendance à surdimensionner les ouvrages en prévision d'éventuelles constructions futures et pour laisser une marge de sécurité.

COUT MOYEN OU COUT MARGINAL ?

Lorsque la collectivité locale décide d'imputer les dépenses d'équipements aux bénéficiaires, elle doit déterminer comment elle établit la contribution. S'agit-il d'un "coût moyen" observé correspondant à la dépense qu'entraîne habituellement la création d'un logement nouveau ? Ou chaque secteur ayant déjà un certain niveau d'équipement existant, faut-il raisonner uniquement sur les équipements à lui ajouter pour le faire parvenir à la norme de constructibilité ? Ce deuxième raisonnement est dit "au coût marginal" (ou encore, au coût réel). Il s'intéresse au supplément d'équipement nécessaire "à la marge" du stock existant. Le dispositif de l'article 30 du Code de l'urbanisme libanais relève, à première vue, de ce raisonnement au coût marginal.

Les équipements préexistants ayant encore des capacités résiduelles dont vont pouvoir profiter les logements nouveaux ne sont pas pris en compte, en général, dans le raisonnement. Ils constituent en fait des droits acquis et ne sont pas inclus dans le bilan de l'aménagement. Avec le raisonnement au coût marginal, l'imputation aux bénéficiaires peut se traduire par des contributions très inégales d'un quartier à l'autre. Au contraire, les méthodes basées sur le coût moyen aboutissent à des contributions uniformes quelque soit la situation du terrain dans la ville.

Quel est le plus équitable des deux systèmes, imputation au coût moyen ou imputation au coût marginal ? Cette question présente un intérêt surtout académique. Il est certain que l'évaluation au coût marginal est souvent contingente et dépend de la succession aléatoire des opérations dans le temps. Mais, si l'on veut pousser le débat à son terme, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt, on peut aussi estimer que tout le monde a droit au même niveau d'équipement public et que ce niveau doit être financé par la fiscalité générale: à équipements publics, argent public ! Dans ces conditions, le raisonnement du rattrapage est le seul fondé et l'imputation aux bénéficiaires, quelques soient ses modalités, doit rester exceptionnelle.

En fait, ce ne sont pas des arguments éthiques qui ont conduit les collectivités à pratiquer l'imputation aux bénéficiaires mais des raisons plus pragmatiques. Car il y a d'un côté une dépense publique bien identifiée qu'il faut financer et de l'autre un changement de statut des terrains qui est producteur de plus-value. Comment, alors, orienter une partie de cette plus-value vers le financement des équipements pour alléger les budgets publics? L'imputation de la dépense aux bénéficiaires des équipements est la réponse logique. Ensuite, le choix entre raisonnement au coût moyen et raisonnement au coût marginal est affaire d'efficacité. Le système du coût moyen est plus simple à gérer. La règle du jeu étant la même pour tous, les garanties juridiques n'ont pas à être très développées. Mais le rendement du système au coût moyen est moins bon car la contribution touche uniformément des terrains de valeurs très inégales. Elle ne peut donc pas être trop élevée sous peine de bloquer des opérations.

Le système du coût marginal s'applique à des terrains qui ne bénéficient pas du niveau d'équipement requis et qui ont une valeur moindre. Les contributions peuvent donc être plus élevées sans risque de paralysie des opérations. Ce système est susceptible d'être affiné au cas par cas pour rechercher le meilleur rendement puisque la règle du jeu est spécifique à chaque quartier. Il peut aussi être négocié avec les aménageurs pour déterminer ce que le bilan de l'opération acceptera alors que le système du coût moyen suppose une règle uniforme. Mais en contrepartie, l'imputation au coût marginal exige des garanties juridiques plus poussées car il faut justifier les traitements inégaux selon les quartiers. La dérogation au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques requiert un minimum de formalisme. La collectivité doit afficher le programme des équipements prévus et s'engager à le réaliser, la sanction étant le remboursement des participations encaissées en cas de non réalisation. Le contenu du programme doit être déterminé avec une certaine rigueur. Le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques a, dans la plupart des pays, amené la jurisprudence ou le législateur en matière de participations à formuler les principes de "lien direct" et de "proportionnalité". Le lien direct signifie que les équipements imputés doivent être rendus nécessaires par les opérations nouvelles. Ils doivent bénéficier réellement aux futurs habitants. Les contributions ne doivent pas servir à financer des équipements qui n'intéressent pas le nouveau quartier. Dans certains pays comme la Suède, ce lien est *exclusif*: seuls les équipements affectés uniquement à l'opération peuvent être mis à sa charge. Dans d'autres pays comme la France, des équipements qui intéressent partiellement une opération peuvent être mis à sa charge en partie mais dans une mesure proportionnelle à l'usage qu'en feront les futurs habitants (principe de *proportionnalité*). En Angleterre, la relation entre les besoins d'une opération et la contribution demandée au développeur peut être assez distendue. Cette contribution peut comprendre, par exemple, des fonds pour la formation des habitants du quartier ou des subventions aux transports en commun aussi bien que de l'argent pour les aménités intéressant directement l'opération.

Quant au principe de proportionnalité, il implique que les opérations contribuent aux équipements publics en fonction de l'intérêt qu'elles y trouvent. Un même équipement peut ainsi être mis à la charge de plusieurs opérations d'aménagement au prorata des quantités construites. Les systèmes de contributions calculés selon la méthode du coût marginal sont donc plus complexes. Ils supposent un minimum de stratégie et d'étude préalable pour définir le programme des équipements à l'avance. Mais leur rendement bien plus élevé explique leur adoption pour toutes les opérations significatives d'aménagement.

Quels équipements et quels périmètres ?

Dans plusieurs pays (Allemagne, Suède, Italie), la loi énumère de manière limitative les types d'équipements qui peuvent être mis à la charge des propriétaires ou des constructeurs. Dans ce cas, il s'agit essentiellement des infrastructures locales (celles qui permettent de desservir directement les parcelles) et des espaces publics ou des parkings. En revanche, les grands équipements comme les voies à grande circulation, les principales stations d'épuration, les centres culturels, les stades etc. doivent être financés par le budget ordinaire de l'autorité locale. En France, les frais financiers et les frais d'études peuvent être inclus dans les montants mis à la charge. De manière générale, il est plus facile de faire accepter la contribution pour les équipements de proximité que pour les équipements trop généraux ou trop éloignés.

Les participations aux dépenses d'équipements publics peuvent s'appliquer sur des périmètres disjoints ou superposables. Disjoint veut dire qu'une parcelle ne peut être concernée que par un seul dispositif de participations. Superposable signifie au contraire que la parcelle peut appartenir à plusieurs périmètres qui chacun ne porte que sur une catégorie d'équipement. Les périmètres superposables sont possibles en Allemagne mais pas en France.

L'autorité locale peut prendre en charge une partie des dépenses d'investissement et ne pas tout imputer aux bénéficiaires. En Allemagne, la loi a fixé cette part au minimum de 10 %.

Les systèmes au coût moyen

De leur côté, les systèmes au coût moyen sont appliqués plutôt dans les tissus ordinaires déjà constitués où la collectivité investit en rattrapage et non en préalable.

Le coût moyen facturé peut être le même sur tout le territoire de l'autorité locale. Il peut aussi être calculé au niveau régional, comme en Italie, ou sur l'ensemble du territoire national comme dans le cas de la taxe locale d'équipement en France (mais ce coût moyen national est en fait assez éloigné des situations locales). En France, lorsqu'un système au coût réel est appliqué sur une zone (programme d'aménagement d'ensemble ou zone d'aménagement concerté), il ne peut pas être cumulé avec le système au coût moyen (taxe locale d'équipement) qui s'applique sur l'ensemble de la commune. Le principe est que l'autorité locale ne doit pas faire payer deux fois les mêmes équipements.

En Italie et en France, la contribution au coût moyen est calculée par application d'un taux à un coût forfaitaire de la construction. En France, ce taux ne peut pas dépasser 5 %. En Italie, il peut aller jusqu'à 10 %.

QUELS BENEFICIAIRES : CONSTRUCTEURS OU PROPRIETAIRES ?

Les contributions aux équipements peuvent être imputées soit aux *propriétaires* soit aux *opérateurs* (constructeurs et aménageurs) ; ces derniers les répercuteront, de toute façon, sur les acquéreurs dans le prix de vente. Dans le cas des opérateurs, en France et en Italie, le montant imputé peut être différent selon les catégories : logement social, logement libre, locaux d'activité etc. Ainsi, une péréquation est possible entre les constructions en mesure de payer plus, comme le logement libre, et celles qui ne le peuvent pas, comme le logement social.

Dans chaque cas, le fait générateur n'est pas le même. Lorsque les contributions s'appliquent aux propriétaires, le fait générateur est la *réalisation* du programme d'équipements qui va rendre leurs terrains constructibles. Pour les constructeurs et les aménageurs, le fait générateur est l'*autorisation* de construire ou d'aménager. Dans ce dernier cas, les contributions sont payées soit au moment du permis

de construire (Italie, Espagne) soit au démarrage des travaux (France pour le programme d'aménagement d'ensemble).

LANGAGE FONCIER ET LANGAGE IMMOBILIER

La base de calcul des participations peut être, soit la surface du terrain ou la surface de plancher permise par le document d'urbanisme (en Allemagne, ces deux surfaces sont ajoutées pour former la base de calcul), soit la surface de plancher effectivement construite. Lorsque l'imputation est faite aux propriétaires, la base de calcul est la surface de terrain ou encore la surface de plancher permise par le document d'urbanisme. Il s'agit d'un raisonnement foncier car la référence est la surface de l'unité foncière. Lorsque les participations sont imputées aux constructeurs, la base est la surface de plancher effectivement autorisée par le permis de construire. Le raisonnement est alors immobilier car il s'appuie sur la surface de plancher bâtie sans référence directe à la surface du terrain ou au produit de celle-ci par le coefficient d'occupation des sols.

De manière générale, le langage foncier est bien adapté quand les interlocuteurs de la mairie sont des particuliers propriétaires de petites parcelles. Lorsque ces particuliers construisent pour eux-mêmes ou pour leur famille des maisons individuelles, l'expérience montre qu'ils n'utilisent pas toujours la totalité du coefficient d'occupation des sols disponible. Si les participations ont été calculées en divisant de manière prévisionnelle un montant de travaux d'équipement par une surface de plancher totale, le décalage à l'arrivée risque d'être grand entre recettes escomptées et recettes réelles. Le raisonnement foncier évite cet écueil.

Le langage immobilier convient lorsque les interlocuteurs sont des professionnels qui raisonnent en surface de plancher car c'est ce qu'ils fabriquent et commercialisent. Ces professionnels cherchent naturellement à rentabiliser le terrain en exploitant toutes ses possibilités réglementaires, du moins si le document d'urbanisme est bien fait et tient compte des aspirations du marché. Il est donc plus facile de prévoir le comportement de ces professionnels que celui des propriétaires.

Le raisonnement immobilier ne tient pas compte des différences éventuelles de valeur initiale des terrains. La notion d'ensemble prime le respect des particularités. En revanche, le raisonnement immobilier permet de différencier les participations selon la nature des constructions, par exemple, en opérant une péréquation au profit du logement social. Le raisonnement foncier ne peut pas prévoir une telle péréquation car il ne s'intéresse pas à ce qui sera réellement construit.

L'UNILATERAL ET LE NEGOCIE

La nature des interlocuteurs de la mairie détermine aussi le mode de relation adoptée par celle-ci: unilatéral ou négocié. Si l'interlocuteur de la collectivité est une personne morale ou physique ayant un poids suffisant pour prendre en charge l'aménagement d'un secteur de ville significatif, la relation est de type négocié : « planning agreement » en Angleterre, « land development agreement » en Suède, « zone d'aménagement concerté » en France, « Piano esecutivo convenzionato » en Italie. C'est aussi le cas de l'opération Solidere à Beyrouth.

Ces négociations sur les participations financières s'accompagnent, en général, d'autres négociations sur les possibilités juridiques de construire, sur le droit des sols. Dans ce cas, elles portent sur des secteurs qui ne bénéficient pas encore d'un droit des sols opposable : avant le « detailed plan » en Suède, avant le « plan d'aménagement de zone » en France, avant le « planning permission » en Angleterre ou, encore, avant la révision du document d'urbanisme opposable en Italie et en France. Le

fait qu'il n'y ait pas encore de droit des sols opposable renforce la position négociatrice de l'autorité locale.

Lorsque les partenaires de la mairie sont plus nombreux et plus dispersés, la relation est de type unilatéral, au moins formellement. Mais dans ce cas, si le raisonnement est celui du coût marginal, seule la collectivité prend un engagement, celui de réaliser le programme des équipements dans un certain délai. Propriétaires et opérateurs, de leur côté, ne s'engagent pas. A cet égard, le raisonnement au coût moyen, s'il est d'un rapport suffisant, est moins risqué pour la collectivité car il n'est pas assorti d'un engagement précis de réaliser des équipements dans un certain délai.

Si le nombre d'interlocuteurs est important, par exemple, des propriétaires de lopins sur un parcellaire morcelé, la relation est plutôt de type unilatéral même s'il y a eu négociation avec une instance représentative des propriétaires.

En matière financière, la borne supérieure de la négociation est fixée par les principes de lien direct et de proportionnalité. Mais la mairie peut allonger plus ou moins la liste des équipements. Elle peut en prendre une partie à sa charge. Elle est également en droit d'imputer aux constructeurs les frais financiers ainsi que les dépenses d'étude et de gestion. Elle dispose donc d'une marge pour moduler les participations. Cette marge est d'autant plus importante que le périmètre considéré est vaste et le programme d'équipement est plus complet (car plus le périmètre est grand et moins on peut se greffer à la marge d'équipements préexistants). Le volet financier n'est qu'un aspect d'une négociation plus générale. Celle-ci porte également sur le contenu quantitatif et qualitatif du programme: part du logement social et densité autorisée.

Une autre manière pour l'autorité locale de récupérer le coût des équipements est d'acheter elle-même les terrains nus, de les équiper et de les revendre ensuite à des promoteurs en incluant dans le prix le foncier, les équipements et les frais généraux : « land allocation agreement » en Suède, ZAC (directement en régie ou concédée à un opérateur public) en France. Le contrat de vente du terrain équipé est complété par des spécifications sur la construction, l'architecture et l'urbanisme. Cette action s'apparente à une transaction commerciale : l'autorité locale peut éventuellement faire du bénéfice. Mais elle prend aussi le risque financier pour elle.

EN CONCLUSION

En aménagement, les raisonnements financiers ne peuvent pas être déconnectés des autres aspects, notamment, fonciers et juridiques (droit des sols) car les interactions entre ces différents domaines sont fortes. En particulier, les contributions aux dépenses d'équipement ont un impact sur les prix des terrains et peuvent servir, dans une certaine mesure, à réguler ceux-ci. Elles constituent, en fait, un prélèvement sur la plus-value d'urbanisation au profit de l'intérêt public.

De manière plus générale, le raisonnement sur les équipements a l'avantage, vis-à-vis des propriétaires, d'utiliser un langage technique et concret. Il évite l'idéologie et la morale. Il évite également le calcul des plus-values qui est toujours hasardeux lorsque celles-ci sont virtuelles (c'est-à-dire, non encore concrétisées par des transactions). Il permet de rendre les débats sur l'aménagement local plus objectifs et, par conséquent, un peu plus sereins.