

Rapports et études

Les prises de position de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Pour une rationalisation des participations financières en matière d'urbanisme

Propositions de la CCIP

Rapport de Madame Khadija LAHLOU

Avec la collaboration de Madame Marion YVOREL,

département de droit public et économique à la Direction générale adjointe chargée des études, de la prospective et de l'innovation.

Présenté au nom de la Commission du commerce et des échanges et de la Commission de l'aménagement et du développement économique régional

Et adopté par l'Assemblée générale du 22 octobre 2009



Chambre de commerce
et d'industrie de Paris

SOMMAIRE

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

INTRODUCTION

PARTIE 1	7
Présentation des participations existantes	7
I - Les principes directeurs de la fiscalité de l'urbanisme	8
II - La juxtaposition de trois dispositifs fiscaux	8
1. La taxe locale d'équipement et ses participations additionnelles	8
1.1. La TLE	8
1.2. Les participations additionnelles à la TLE	9
2. La zone d'aménagement concerté.....	10
3. Le programme d'aménagement d'ensemble.....	10
PARTIE 2	12
Propositions de la CCIP	12
I - Simplifier la fiscalité existante en ramenant l'ensemble des taxes et des redevances à une seule et même participation	13
1. Compétence.....	13
2. Champ d'application	14
3. Assiette	14
4. Taux.....	15
5. Perception	15
II - Privilégier les dispositifs conventionnels comme alternatives à la participation fédératrice	15
1. Première hypothèse : le cas des opérations d'aménagement.....	16
2. Seconde hypothèse : le cas des opérations de construction ponctuelles.....	16
ANNEXES	17

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Le Code de l'urbanisme contient une myriade de participations financières, exigées lors des opérations de construction ou d'aménagement. Ces mécanismes, qui jouent sur l'attractivité des territoires, ont un impact sur l'activité économique. Ils touchent non seulement les professionnels de l'aménagement et du bâtiment mais, plus largement, toutes les entreprises, que ce soit lors de la création ou de l'extension de leurs locaux. Ces contributions, parfois exigibles avant le commencement des travaux, représentent des dépenses importantes pour les acteurs économiques.

Dans ces conditions, il paraît essentiel de réviser ces dispositifs dont la complexité génère nombre de contraintes administratives et financières. A l'heure où le gouvernement a annoncé son intention de se saisir de cette question, la CCIP souhaite faire valoir ses positions. Soucieuse de rendre cette « fiscalité » plus lisible et moins pénalisante, elle a articulé ses propositions autour de deux axes forts.

AXE 1

SIMPLIFIER LA FISCALITÉ EXISTANTE EN FÉDÉRANT LES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS AU SEIN D'UNE SEULE ET MÊME PARTICIPATION

1. Sur l'autorité compétente pour mettre en œuvre la nouvelle participation

- Confier la responsabilité de l'instauration de cette participation aux EPCI ou, à défaut, aux communes ;
- écarter toute référence à des seuils de population.

2. Sur son champ d'application

- Rendre cette participation opposable aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments de toute nature ;
- prévoir un certain nombre d'exonérations légales au profit notamment de certains logements sociaux ou des contrats de partenariat public-privé.

3. Sur son assiette

- Asséoir la nouvelle participation sur la valeur de l'ensemble immobilier appréciée forfaitairement ;
- prendre pour base de calcul la surface hors œuvre nette (SHON) et étendre le système de calcul par déduction forfaitaire de 10% de la surface hors œuvre brute (SHOB) lorsqu'il est plus favorable ;
- substituer aux neuf catégories existantes de construction les grandes destinations prévues à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme (habitation, commerce, bureaux, industrie...).

4. Sur son taux

- Fixer de 1 à 8% la fourchette légale à l'intérieur de laquelle l'organe délibérant de l'EPCI ou le conseil municipal décide du taux de la participation.

5. Sur ses modalités de perception

- Mettre en place un dispositif de paiement plus souple, en étalant, au moyen d'un échancier, les versements en fonction de la durée des travaux, le premier étant déclenché par la déclaration d'ouverture du chantier.

AXE 2
PRIVILÉGIER LES DISPOSITIFS CONVENTIONNELS COMME ALTERNATIVES À LA PARTICIPATION FÉDÉRATRICE

- Permettre le recours à ces dispositifs dans deux situations : pour les grandes opérations d'aménagement (ZAC, lotissements...) et pour certaines opérations ponctuelles.

1. Première hypothèse : cas des opérations d'aménagement.

- Inciter l'aménageur, les constructeurs et la collectivité locale à établir une convention, précisant les modalités de financement des équipements ;
- circonscrire la participation au seul financement des équipements strictement nécessaires aux usagers de l'opération ;
- subordonner la signature de la convention à une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal.

2. Seconde hypothèse : cas des opérations de construction ponctuelles

- Encourager les constructeurs à conclure avec la collectivité, avant la délivrance du permis de construire ou de la décision de non-opposition à déclaration préalable, des conventions de préfinancement des équipements publics nécessaires au projet ;
- en contrepartie, accorder à l'opérateur un droit à la stabilité des règles d'urbanisme pendant cinq ans afin de le protéger d'éventuelles modifications du document d'urbanisme susceptibles de remettre en cause son projet ;
- contraindre la collectivité restituer les sommes avancées par l'opérateur, en cas de non réalisation de l'équipement dans les délais contractuellement fixés.

INTRODUCTION

La « fiscalité » de l'urbanisme englobe l'ensemble des taxes et participations prélevées à l'occasion d'une opération d'urbanisme ou de la délivrance d'une autorisation de construire. Ces charges ont été instituées pour remédier au problème du financement des équipements publics et, plus généralement, de l'aménagement. Il s'agit d'un mécanisme très complexe qui résulte d'un empilement législatif, lequel a été considérablement alourdi au fil des années.

Toutefois, l'idée de faire participer les constructeurs aux dépenses d'équipement ne s'est pas imposée immédiatement. A l'origine, ces dépenses étaient supportées par les budgets des collectivités publiques, c'est-à-dire par la fiscalité générale. Ce modèle, dominant au sortir de la guerre et mis en œuvre pour la reconstruction, consistait à imposer la charge de l'aménagement à l'ensemble des contribuables et non à ceux qui en profitaient directement, les constructeurs et les utilisateurs. Ces derniers pouvaient cependant, en tant que personnes privées intéressées, participer au financement des travaux publics par le biais de la procédure de l'offre de concours mais il s'agissait là d'une participation volontaire. C'est à partir des années 1950 que le législateur a institué des contreparties contraignantes au droit de construire, inaugurant ainsi un modèle de financement par ses principaux bénéficiaires. Si, à l'heure actuelle, ces deux modèles continuent de coexister, force est de constater qu'aménageurs et constructeurs sont aujourd'hui les principaux contributeurs.

Cette fiscalité spécifique remonte à la loi-cadre sur la construction du 7 août 1957 qui posait le principe des participations ponctuelles ; lesquelles étaient négociées à l'occasion de l'autorisation de chaque projet et pouvaient prendre la forme de contributions financières, de travaux ou encore de cessions gratuites de terrain. Toutefois, sous cette forme, ce dispositif a rapidement conduit à de nombreux abus. Le pouvoir discrétionnaire reconnu aux communes pour négocier librement la somme exigible du constructeur, a généré de fortes inégalités ; certaines imposant des contributions considérables lorsque le marché le leur permettait ou lorsque l'opérateur avait la possibilité de répercuter ces sommes sur les acquéreurs.

C'est dans le but d'éviter de telles dérives et de rétablir une plus grande équité qu'a été élaborée la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967. Ce texte opère une fiscalisation de ces participations financières, qui deviennent de véritables taxes, strictement encadrées par la loi. Il institue la taxe locale d'équipement (TLE), dont la rentabilité s'est révélée insuffisante. Alors qu'elle était initialement destinée à se substituer à ces anciennes contributions, le législateur a, au final, choisi de laisser subsister diverses participations spécifiques, cumulables avec la TLE, dont la liste n'a, depuis, cessé de s'allonger. En parallèle, cette loi instaure les zones d'aménagement concerté (ZAC) au sein desquelles les participations financières peuvent être négociées contractuellement.

Dans une nouvelle tentative de rationalisation, la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement s'est employée à clarifier le régime de ces participations en dressant une liste limitative de celles pouvant être perçues en plus de la TLE et a supprimé les contributions ponctuelles. Le législateur crée, dans le même temps, un régime alternatif à la TLE : le programme d'aménagement d'ensemble (PAE), qui a pour objet d'assurer une répartition plus équilibrée des charges d'équipement entre tous les opérateurs. Le régime des sanctions applicables en cas de contribution illicite a été réformé dans le sens d'une garantie accrue pour les constructeurs.

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, soucieuse de lutter contre l'étalement de l'urbanisation, abroge les taxes de surdensité, le versement pour dépassement du plafond légal de densité et la participation pour dépassement du coefficient d'occupation des sols. Ce texte substitue, par ailleurs, la participation au financement des voies et réseaux à la participation pour la réalisation des équipements des services publics industriels et commerciaux.

En dépit de certaines améliorations, ces révisions successives ne sont pas parvenues à simplifier et rationaliser le régime de la fiscalité applicable aux opérations d'urbanisme. Cette superposition de textes a, bien au contraire, ajouté à la complexité initiale de ces règles. Une refonte de ces dispositions semble d'autant plus nécessaire que le régime des autorisations d'urbanisme, réformé en 2007, a étendu la liste des projets donnant lieu au paiement d'une contribution. En vertu de ces nouveaux textes, les décisions de non-opposition aux projets relevant de la déclaration préalable en seront désormais le fait générateur. **Devant l'ampleur des opérations imposables, il apparaît, par conséquent, impératif de corriger et de simplifier le dispositif existant.**

Autre inconvénient : ce système fait apparaître de nombreuses disparités entre les territoires. Au-delà des taxes locales purement circonscrites à un territoire donné, toutes les collectivités ne sont pas soumises au même régime. Si la TLE est obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants, les petites communes peuvent, quant à elles, opter pour des participations spécifiques, prélevées au coup par coup. D'une collectivité à l'autre, les charges imposées aux constructeurs sont donc très variables.

Ces différences s'expliquent, certes, par le fait que les besoins de financement sont, par essence, inégaux d'une commune à l'autre. Ils seront, par exemple, plus importants dans celles périurbaines ou possédant des quartiers à restructurer. Dans bien des cas, la légitimité de ces écarts est cependant discutable. Il en résulte des effets de seuil importants, deux communes voisines pouvant être taxées dans un rapport de 1 à 4.

Ces règles impactent à la fois l'attractivité des territoires et l'activité économique. **Applicable aux autorisations de construire, cette « fiscalité » frappe les entreprises à l'occasion de la création ou de l'extension de leurs locaux ou en tant que professionnels de l'aménagement ou du bâtiment.** Les charges qui leur sont imposées, chiffrables en pourcentages de la valeur de l'ensemble immobilier créé, représentent des dépenses importantes dont elles doivent s'acquitter avant même leur installation ou plusieurs mois après.

Dans ces conditions, il semble indispensable de revoir ces dispositifs dont la complexité est source de contraintes juridiques et financières pour les acteurs économiques. Alors que le gouvernement et le parlement ont annoncé leur intention de se saisir de cette question, dans le cadre de d'une révision plus globale du Code de l'urbanisme, la CCIP entend proposer des pistes de réforme autour de deux axes forts :

- **rationaliser les participations pouvant être réclamées à l'occasion d'une opération immobilière en instaurant une participation fédératrice,**
- **développer les modes de contractualisation entre les entreprises et les collectivités publiques.**

PARTIE 1

Présentation des participations existantes

I - Les principes directeurs de la fiscalité de l'urbanisme

La fiscalité de l'urbanisme frappe essentiellement les constructeurs. Ce n'est pas la propriété du sol qui rend redevable de telles charges mais le fait de réaliser une opération de construction. On estime, par conséquent, que le fait générateur de la taxe réside dans l'autorisation administrative de construire. Ce principe repose sur l'idée que c'est ceux qui profitent plus particulièrement des équipements publics qui doivent contribuer à leur financement.

Afin d'éviter de faire peser une charge excessive ou bien injustifiée, cette règle générale est toutefois limitée. Un principe de non-cumul interdit, d'une part, de faire financer deux fois le même équipement par le même constructeur. D'autre part, celui mis à sa charge doit lui être directement utile. Ainsi, des participations pour des équipements qui présenteraient un intérêt pour tous les habitants d'un quartier ou d'une commune au-delà de l'intérêt propre aux habitants et aux usagers d'un lotissement ou d'un groupe d'habitations déterminé ne sauraient être licites¹. Le juge administratif a, par exemple, considéré qu'il était illégal de faire supporter au lotisseur une station d'épuration ayant pour objet de satisfaire les besoins créés par l'assainissement du lotissement mais aussi le traitement des eaux usées de logements situés en dehors. Il doit donc exister un lien d'utilité quasi exclusive entre l'équipement financé et l'opération réalisée.

II - La juxtaposition de trois dispositifs fiscaux

Trois régimes fiscaux distincts peuvent s'appliquer aux projets de construction. Elles peuvent, tout d'abord, être assujetties à la TLE ; celle-ci pouvant, par ailleurs, être complétée par diverses participations additionnelles. Il s'agit là du régime le plus courant, de droit commun. Le cas échéant, à l'intérieur des ZAC ou dans les programmes d'aménagement d'ensemble, les collectivités peuvent instituer une participation alternative à la TLE.

1. La taxe locale d'équipement et ses participations additionnelles

1.1. La TLE

Elle est acquittée par les constructeurs pour contribuer au financement des équipements urbains. **Elle est perçue de plein droit par les communes d'au moins 10 000 habitants, par certaines communes d'Ile-de-France dont la liste est arrêtée par décret², ou par les groupements intercommunaux compétents en matière d'équipements publics d'infrastructure, avec l'accord des conseils municipaux concernés³.**

Cette taxe s'applique aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments de toute nature⁴.

¹ CE 29 juin 1990, Société du Clos / Commune de Saint-Zacharie, GP 1991. 1. pan. Dr. Adm. p.14.

² Décret n°72-988 du 5 octobre 1972.

³ Compétence de plein droit pour les communautés urbaines.

⁴ Article 1585 A du CGI.

Il existe toutefois un certain nombre d'exceptions, prévues de plein droit par la loi. Parmi ces constructions exclues du champ d'application de la TLE, on trouve, par exemple, les constructions d'utilité publique ou qui ont vocation à être affectées à un service public, les constructions édifiées dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), certaines constructions entrant dans un programme d'aménagement d'ensemble communal et les aménagements prescrits par divers plans de prévention des risques. Figurent également parmi ces exceptions, sous certaines conditions, la reconstruction de bâtiments sinistrés. Pour certaines opérations, les collectivités peuvent, en outre, sur décision de leur organe délibérant, renoncer à percevoir la TLE : entrent dans cette catégorie, les édifices à usage d'habitation construits par les organismes HLM ou les SEM locales ou encore les constructions de bâtiments agricoles.

Elle est assise sur la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire ; cette valeur étant déterminée forfaitairement par l'application à la surface de plancher hors œuvre d'une valeur au mètre carré, réévaluée chaque année⁵, qui varie en fonction de la nature de l'immeuble. En principe, **le taux de la taxe est de 1% de la valeur de l'ensemble immobilier** ainsi appréciée. Le conseil municipal peut cependant, sur simple délibération, l'augmenter jusqu'à 5%. Ce taux peut être variable en fonction de la catégorie d'immeubles mais, pour garantir l'égalité des assujettis, il doit s'appliquer de manière uniforme à tous les biens relevant d'une même catégorie. De plus, une fois fixés, ces ratios ne peuvent être modifiés pendant trois ans.

C'est la délivrance du permis de construire ou la décision de non-opposition pour les opérations soumises à déclaration préalable qui en constitue le fait générateur. Le bénéficiaire de l'autorisation doit en principe s'en acquitter en deux versements, intervenant respectivement à l'expiration d'un délai de 18 et de 36 mois, à compter de la date à laquelle l'autorisation est réputée accordée.

1.2. Les participations additionnelles à la TLE

Conformément aux articles L.332-6 et L. 332-6-1 du Code de l'urbanisme, d'autres contributions peuvent être réclamées au bénéficiaire, en plus de la TLE, à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire⁶ :

- *la taxe départementale des espaces naturels et sensibles,*
- *la taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE),*
- *la participation pour raccordement à l'égout,*
- *la participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement,*
- *la participation spécifique pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels,*
- *la participation pour voirie et réseaux,*
- *les cessions gratuites de terrains destinés à être affectés à certains usages publics,*
- *la participation pour équipements propres à une opération,*
- *la redevance d'archéologie préventive,*
- *la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1599 OB du CGI, concernant la Savoie,*
- *la participation des riverains prévue par la législation applicable dans les départements du Haut-Rhin et de la Moselle.*

S'y ajoute la redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France, prévue à l'article L. 520-1 du Code de l'urbanisme.

A première lecture, on peut être frappé par la longueur et le caractère hétéroclite de cette liste. Aux côtés de dispositifs purement locaux, le Code de l'urbanisme instaure une myriade de contributions aux finalités très différentes. Certaines sont destinées à financer des équipements à proprement parler (raccordement à l'égout, réalisation de parcs publics de stationnement, voirie et réseaux...), alors que d'autres ont pour objet d'assurer le fonctionnement d'organismes (taxe en faveur des CAUE) ou de préserver des secteurs géographiques particuliers (taxe départementale des espaces naturels et sensibles).

On relève également l'hétérogénéité des modes de contribution. Les termes « taxes » et « participations » renvoient à un versement pécuniaire alors que les cessions gratuites de terrains impliquent des contributions en nature. L'intitulé de ces différentes charges pose, enfin, certaines interrogations quant à leur objet précis. On peut légitimement se demander quelle est la fonction d'une « taxe locale d'équipement » si les communes doivent instaurer des participations spécifiques supplémentaires pour financer les voiries et les réseaux ou bien les parcs publics de stationnement. Ces installations ne sont-elles pas des « équipements » entendus au sens large ? La coexistence de ces taxes aux dénominations imprécises et redondantes et surtout la possibilité offerte aux communes de les cumuler, entretiennent la complexité et l'illisibilité de ce dispositif fiscal.

⁵ La valeur forfaitaire est modifiée tous les ans, au 1^{er} janvier, sur la base de l'indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

⁶ Détail en annexe.

La nature juridique de ces participations a, par ailleurs, longtemps fait débat. Si le caractère fiscal de certaines d'entre elles est évident, d'autres en revanche ne constituent ni des impôts ni des taxes parafiscales. Sans entrer davantage dans ces controverses, on peut simplement ajouter que la doctrine retient, en principe, comme fiscales, l'ensemble des participations qui trouvent leur origine dans le Code général des impôts⁷.

Sans trancher sur leur qualification juridique, une réponse ministérielle⁸ propose de classer ces participations en deux catégories, en fonction de l'affectation de leurs recettes :

- Les taxes d'urbanismes affectées au financement des équipements généraux des collectivités bénéficiaires,
- les participations d'urbanisme affectées au financement d'équipements publics rendus nécessaires par les opérations d'aménagement.

2. La zone d'aménagement concerté

Prévues à l'article L. 311-1 du Code de l'urbanisme, les ZAC se définissent comme des zones au sein desquelles les collectivités peuvent intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains en vue de les céder ou de la concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. A l'intérieur de ces périmètres, deux régimes fiscaux distincts peuvent s'appliquer : la TLE ou une participation spéciale. C'est lors de l'adoption de la décision créant la zone que la collectivité opte pour l'une des deux formules.

Lorsque la commune choisit la seconde, la contribution est en principe supportée par l'aménageur, qui en répercutera indirectement le coût sur les constructeurs en l'intégrant dans le prix des terrains vendus. Dans cette hypothèse, l'aménageur doit prendre en charge l'ensemble des équipements suivants : les voies intérieures à la zone qui n'assurent pas la circulation secteur à secteur, les réseaux non concédés qui leur sont rattachés, les espaces verts, aires de jeux, promenades et aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur. Afin de prévenir les dérives, le Code de l'urbanisme prévoit toutefois que seules les dépenses destinées à réaliser des équipements publics répondant aux besoins des futurs habitants ou des usagers des constructions à édifier dans la zone seront mises à la charge de l'aménageur.

Concrètement, cette participation prend la forme d'un contrat passé entre l'aménageur et la personne publique à l'initiative de la ZAC. Les constructeurs seront ensuite uniquement redevables des différentes participations pouvant être cumulées avec la TLE, à l'exclusion de celle-ci. En vertu des principes jurisprudentiels applicables, ils ne peuvent cependant être contraints à participer au financement d'un équipement qui aurait déjà été pris en charge par l'aménageur.

Enfin, dans le cas des terrains de la ZAC qui n'appartiendraient pas à l'aménageur, ce sont leurs propriétaires et constructeurs qui devront s'acquitter de la participation, en principe fixée conventionnellement avec la collectivité.

3. Le programme d'aménagement d'ensemble

Autre possibilité de déroger au régime de la TLE : le PAE. Ce montage a été conçu comme une alternative à la ZAC, trop lourde pour les opérations de moindre ampleur.

Il permet aux communes, dans les secteurs de son territoire où un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé, de mettre à la charge des constructeurs tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier.

Concrètement, il appartient, en premier lieu, à la commune de définir un périmètre d'aménagement, ainsi que la nature du programme d'équipement, son coût prévisionnel et le délai de réalisation. Elle doit, en second lieu,

⁷ Cf. H. BLAIS, *Le point sur quelques questions posées par le contentieux administratif des participations non fiscales des constructeurs*, BJDU 6/1995, p 422.

⁸ Question n° 19585, JO Sénat Q 29 mai 1997, p 1579.

préciser la part des dépenses qui sera mise à la charge des constructeurs, et les critères de répartition entre les différentes catégories de construction. En dépit du caractère impératif de la formulation retenue par le Code de l'urbanisme, il semble que l'instauration de tarifs différenciés en fonction du type de construction ne soit qu'une simple faculté pour les conseils municipaux ; le juge administratif tolérant en réalité le principe d'une participation forfaitaire uniforme applicable à tous les constructeurs⁹.

Là encore, le fait générateur est la délivrance du permis de construire ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable. C'est, par ailleurs, l'autorisation qui précise la date de paiement de la participation. Les versements ne sont, toutefois, exigibles qu'à partir du commencement des travaux.

⁹ CE, 11 décembre 1996, Commune de Fabrèges : Et. Fonc. Mars 1998, p 37, note B. Lamorlette.

PARTIE 2

Propositions de la CCIP

Comme le montrent les développements précédents, le dispositif fiscal applicable aux opérations de construction est extrêmement complexe, voire illisible ; ce qui n'est pas sans obérer la sécurité juridique des entreprises et des collectivités publiques.

Dans ces conditions, selon la CCIP, l'objectif est tant de rationaliser le dispositif que de mettre au point une participation fédératrice intégrant les différentes lignes de contribution exigées au titre d'une opération, ce qui mettrait un terme à l'émiettement et au manque de visibilité de cette fiscalité. L'ensemble des opérateurs saurait ainsi à quoi s'en tenir, très amont. Il en résulterait, par ailleurs, des gains financiers pour les collectivités, qui seraient alors dispensées du recouvrement de plusieurs taxes, et une plus grande sécurité pour les aménageurs et les constructeurs, qui ne risqueraient plus de participer plusieurs fois au financement d'un même équipement.

Cette proposition s'inscrit dans l'esprit des grandes orientations retenues par le Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par M. Balladur. Dans son rapport, ce Comité préconise en effet une limitation des cumuls d'impôts portant sur une même assiette d'imposition.

Bien évidemment, il ne s'agit en aucun cas de priver les collectivités locales des ressources nécessaires au préfinancement des équipements liés à l'aménagement et à la construction mais, au contraire, de les dégager du contentieux et des coûts supplémentaires de recouvrement liés à la superposition de ces taxes.

Tout l'enjeu d'une telle réforme consiste donc en l'instauration d'une participation financière qui se substituerait au maquis existant touchant les projets de construction et les opérations d'aménagement visées au Code de l'urbanisme. **Concrètement, elle serait applicable de droit sauf si la collectivité décide de recourir à des dispositifs conventionnels, lesquels devraient être privilégiés.**

Toutefois, seraient maintenues les contributions très spécifiques à certains domaines ou territoires (taxe départementale pour les espaces naturels et sensibles, taxe départementale en faveur des CAUE, redevance d'archéologie préventive, cessions gratuites de terrain). Quant à fiscalité propre à l'Ile-de-France (redevance pour création de bureaux et locaux de recherche en Ile-de-France¹⁰), elle exige en elle-même une étude particulière car elle doit être appréhendée au regard de l'ensemble du dispositif de financement propre à cette Région, qui dépasse largement une réforme de l'urbanisme.

I - Simplifier la fiscalité existante en ramenant l'ensemble des taxes et des redevances à une seule et même participation

Cette participation unique pourrait s'inspirer de l'actuelle TLE, dont les fonctionnalités seraient toutefois perfectionnées.

1. Compétence

L'institution d'une telle participation relèverait de la compétence de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou, à défaut, de la commune.

Afin d'éviter les disparités territoriales, il semble judicieux de supprimer le seuil de 10 000 habitants retenu pour la TLE existante. Cette taxe s'appliquerait donc sans distinction à l'ensemble de celles-ci, dans la mesure où elles n'opteraient pas pour l'un des montages conventionnels décrits ci-après.

¹⁰ Cette redevance alimente le FARIF, fonds commun à l'Etat et la région, destiné au rééquilibrage Est-Ouest de l'Ile-de-France.

2. Champ d'application

Cette participation unique serait exigible pour les mêmes opérations que celles soumises à la TLE. Selon la formulation retenue par le Code général des impôts, dans son article 1585 A, **elle s'imposerait donc aux « opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments de toute nature ».**

Comme précédemment, des exceptions légales à ce principe devraient cependant être maintenues, notamment au profit :

- des constructions d'utilité publique ou ayant vocation à être affectées à un service public et celles réalisées au titre d'un contrat de partenariat public-privé ou d'autres contrats emportant transfert de maîtrise d'ouvrage publique¹¹,
- des aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques technologiques,
- de la reconstruction à l'identique des bâtiments démolis ou détruits¹².

3. Assiette

Tout comme la TLE, la nouvelle taxe serait assise sur la valeur de l'ensemble immobilier appréciée forfaitairement ; celle-ci étant obtenue en appliquant à la surface de plancher une valeur au mètre carré variable selon la catégorie d'immeuble.

Pour plus de simplicité, il serait toutefois souhaitable de substituer aux neuf catégories existantes, très complexes, définies par l'article 1585 D du Code général des impôts, les catégories prévues à l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme. Cet article distingue huit types généraux de constructions en fonction de leurs destinations :

- habitation (un régime spécial pour le logement social, qu'il soit public ou privé, pourrait être prévu) ;
- hébergement hôtelier ;
- bureaux ;
- commerce ;
- artisanat ;
- industrie ;
- exploitation agricole ou forestière ;
- entrepôt.

Actuellement la valeur de l'ensemble immobilier est évaluée sur la base de la surface de plancher développée hors œuvre. Cette notion, et plus spécifiquement celle de surface hors œuvre nette (SHON), est un élément clé en droit de l'urbanisme. Elle constitue non seulement l'assiette de nombreuses participations mais sert également à apprécier la densité des constructions.

Le calcul de la SHON s'obtient à partir de celui de la surface hors œuvre brute (SHOB) de la construction qui, selon l'article R. 112-2 du Code de l'urbanisme, équivaut à « la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de construction ». Hors œuvre, elle se calcule à partir du nu extérieur des murs en prenant en compte leur épaisseur et tous les prolongements extérieurs des bâtiments.

¹¹ Voir en ce sens, décret n° 2009-569 du 20 mai 2009, JORF, 24 mai 2009.

¹² A cet égard, la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 (article 9) relative à la simplification et la clarification du droit et à l'allègement des procédures a, en matière de reconstruction à l'identique, abandonné la référence aux seuls bâtiments sinistrés. L'article L. 111-3 du Code de l'urbanisme vise désormais la « reconstruction à l'identique de bâtiments démolis ou détruits », laquelle peut intervenir dès lors que la démolition ou la destruction remonte à moins de 10 ans que le document d'urbanisme applicable n'y fait pas obstacle.

On obtient ensuite la SHON en retranchant de la SHOB certaines surfaces. Il s'agit, sous certaines conditions, des espaces suivants :

- les combles et les sous-sols non aménageables ;
- les toitures-terrasses, les balcons, les loggias, et les surfaces non closes des rez-de-chaussée ;
- les bâtiments ou parties de bâtiments réservés pour le stationnement des véhicules ;
- la déduction spécifique aux opérations de réfection d'immeubles à usage d'habitation.

Il existe, par ailleurs, un système de calcul de la SHON par déduction forfaitaire de 5% de la SHOB, applicable à l'isolation des locaux à usage d'habitation.

La CCIP considère que la SHON est une base de calcul équitable pour les participations financières. Elle s'opposerait fermement à toute réforme qui envisagerait d'asseoir celle-ci sur la SHOB, sachant que la future loi Grenelle 2 habilite le gouvernement à modifier par ordonnance la définition des surfaces de plancher.

Par ailleurs, elle estime que le dispositif de déduction forfaitaire applicable aux locaux d'habitation devrait être étendu, lorsqu'il est plus favorable, à tous les locaux quelle que soit leur destination et être porté à 10% pour tenir compte des nouvelles obligations en matière d'isolation thermique et de performances énergétiques, notamment.

4. Taux

Il serait fixé par une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal.

Afin de tenir compte de la suppression des participations additionnelles, la CCIP propose de prévoir un taux de la participation fédératrice dans une fourchette de 1 à 8 % de la valeur de l'ensemble immobilier ; des taux différenciés pourraient, comme précédemment, être appliqués pour chacune des catégories de destination des constructions.

5. Perception

Un dispositif de paiement plus souple que celui de la TLE devrait être mis en œuvre. Le paiement de la taxe pourrait, par exemple, faire l'objet d'un étalement dont la durée varierait en fonction de l'avancement des travaux. Les opérateurs constatent, en effet, que le calendrier des versements actuellement retenu n'est pas en adéquation avec les délais moyens de construction observés.

Pour plus de sécurité, le permis de construire ou le récépissé de non-opposition à déclaration fixerait un échéancier qui déterminerait le nombre et la fréquence des versements. Afin d'éviter les abus, une date butoir devrait également être déterminée. En tout état de cause, elle ne devrait pas excéder un délai de deux ans à compter du début des travaux, acté par la déclaration d'ouverture du chantier, qui déclencherait le premier paiement.

II - Privilégier les dispositifs conventionnels comme alternatives à la participation fédératrice

De tels dispositifs pourraient être mis en œuvre dans deux situations :

- pour les opérations d'aménagement (ZAC, lotissements...) ;
- pour certaines opérations ponctuelles.

1. Première hypothèse : le cas des opérations d'aménagement

Le recours à une convention entre l'aménageur, les constructeurs et la collectivité locale, précisant les modalités de financement des équipements, devrait être systématique.

A l'instar de l'article L 311-4 du Code de l'urbanisme, la participation requise devrait servir à financer des équipements strictement nécessaires aux usagers de l'opération. La convention ne pourrait donc mettre à la charge de l'aménageur et/ou des constructeurs 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 ou lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

Cette convention devrait également déterminer les conditions et délais de réalisation des équipements, et leur coût précis. Lorsque la collectivité décide de participer à leur financement, sa quote-part devrait être expressément inscrite.

La signature de la convention serait préalablement subordonnée à une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal.

En cas de modification du projet, un avenant à la convention devrait être passé. Si ces modifications sont substantielles, une nouvelle délibération devrait intervenir.

2. Seconde hypothèse : le cas des opérations de construction ponctuelles

Au lieu de recourir à la taxe précitée, la collectivité pourrait conclure avec le constructeur une convention de pré-financement des équipements publics nécessaires au projet.

Elle devrait être passée avant la délivrance du permis de construire ou de la décision de non-opposition à déclaration préalable. Comme précédemment, elle fixerait les conditions et délais de réalisation des équipements, et leur coût précis¹³.

En contrepartie du préfinancement¹⁴, l'opérateur se verrait accorder un droit à la stabilité des règles d'urbanisme pendant cinq ans afin de le protéger d'éventuelles modifications du document d'urbanisme susceptibles de remettre en cause son projet.

Enfin, lorsque la collectivité n'a pas réalisé dans les délais contractuellement fixés l'équipement préfinancé par l'opérateur, elle devrait lui restituer les sommes avancées¹⁵.

¹³ On note qu'un dispositif similaire a été engagé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Repris à l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme, il permet, dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les PLU, lorsqu'une opération d'aménagement ou de construction nécessite la réalisation d'équipements, aux propriétaires des terrains, aux aménageurs ou aux constructeurs de conclure avec la collectivité compétente une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.

¹⁴ A l'instar des règles applicables à la participation à pour voirie et réseaux posées par l'article L. 332-11-2 du Code de l'urbanisme.

¹⁵ Sur le modèle des règles définies à l'article L. 332-11 du Code de l'urbanisme.

Annexes


SYNTHESE COMPARATIVE DES PROPOSITIONS DE LA CCIP

SYSTEME EXISTANT	SYSTEME PROPOSE PAR LA CCIP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Taxe locale d'équipement (TLE), qui peut être complétée par une quinzaine de participations additionnelles spécifiques variant en fonction de l'opération envisagée (participation pour raccordement à l'égout, participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement, participation pour voirie et réseaux, etc). <ul style="list-style-type: none"> → <i>Perçue de droit dans les communes de 10 000 habitants et plus, et dans certaines communes d'IDF désignées par décret.</i> <p style="text-align: center; font-weight: bold; margin: 10px 0;">OU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La participation spéciale en zone d'aménagement concertée (ZAC), lorsque la commune a choisi de ne pas appliquer la TLE dans ces zones¹⁶. <ul style="list-style-type: none"> → <i>En principe supportée par l'aménageur, qui en répercutera indirectement le coût sur les constructeurs en l'intégrant dans le prix des terrains vendus.</i> <p style="text-align: center; font-weight: bold; margin: 10px 0;">OU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La participation spéciale dans les secteurs communaux recouverts par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE). <ul style="list-style-type: none"> → <i>Mise à la charge des constructeurs, selon des critères de répartition définis par la commune.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d'une participation unique destinée à financer l'ensemble des équipements rendus nécessaires par la réalisation d'une construction nouvelle. <ul style="list-style-type: none"> → <i>Applicable dans toutes les communes, sans distinction en fonction du seuil de population.</i> <p style="text-align: center; font-weight: bold; margin: 10px 0;">OU</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recours à une convention entre l'aménageur, le constructeur et la commune, préalablement à la délivrance du per mis de construire, précisant les modalités de financement des équipements. <ul style="list-style-type: none"> → <i>Dans le cas des opérations d'aménagement (ZAC, lotissements...) ou à l'occasion d'opérations ponctuelles.</i>

¹⁶ A l'intérieur des ZAC, deux régimes fiscaux distincts peuvent s'appliquer : la TLE ou une participation spéciale. C'est lors de l'adoption de la décision créant la zone que la collectivité opte pour l'une des deux formules.



Tableau récapitulatif des principales participations cumulables avec la TLE

	Nature de la participation	Champ d'application / secteur concerné	Opérations assujetties	Montant de la participation
Taxe locale d'équipement	Fiscale	De plein droit dans les communes de 10 000 hab. au moins et dans certaines communes d'IDF.	Opération de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments de toute nature.	Entre 1 et 5 % de la valeur de l'ensemble immobilier créé.
Taxe départementale des espaces naturels et sensibles	Fiscale	En vigueur dans les départements ayant institué.	Mêmes opérations que pour la TLE + certaines opérations relevant du permis d'aménager ou de la déclaration préalable.	Jusqu'à 2 % de la valeur de l'ensemble immobilier.
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	Fiscale	En vigueur dans les communes ayant adopté un PLD avant le 1 ^{er} janvier 2000 et ne l'ayant pas abrogé.	Constructions dont la densité excède le PLD	Valeur du terrain supplémentaire que le constructeur aurait dû acquérir pour que la densité de construction n'excède pas le plafond.
Taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)	Fiscale	En vigueur dans les départements ayant institué.	Mêmes opérations que pour la TLE, y compris au sein des ZAC et des secteurs recouverts par un programme d'aménagement d'ensemble (PAE).	Jusqu'à 0,3 % de la valeur forfaitaire de l'ensemble immobilier.
Redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France	Fiscale	En vigueur dans les communes d'Ile-de-France.	Créations de bureaux ou de locaux de recherche (résultant d'une construction nouvelle ou de la modification de l'affectation de locaux existants).	Surface utile de plancher construite ou transformée x montant par m ² variable en fonction de la zone d'implantation.
Redevance d'archéologie préventive	Fiscale	En vigueur dans les zones définies dans le cadre de l'établissement de la carte archéologique nationale.	Travaux affectant le sous-sol	Variable en fonction de la nature des travaux. Ex. pour des travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable, 0,4% (0,5 à compter du 1 ^{er} janvier 2010) de la valeur de l'ensemble immobilier.
Participation pour raccordement à l'égout	Non fiscale	Sur décision du Conseil municipal (participation ponctuelle)  Chambre de commerce et d'industrie de Paris	Exigible des propriétaires pour les immeubles bâtis après l'installation de l'égout auquel ces constructions doivent être reliées.	80% du coût de fourniture et de pose de l'installation individuelle d'épuration que le bénéficiaire aurait dû supporter en l'absence d'installation d'assainissement collectif. Dans la pratique, évaluation forfaitaire

Participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement	Non fiscale	Sur décision du conseil municipal dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU ou dans les secteurs communaux recouverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (participation ponctuelle).	Opérations de construction impliquant la création de places de stationnement dont la réalisation est, dans la pratique, impossible.	Nombre de places de stationnement requises multiplié par un montant déterminé par la commune / EPCI dans la limite du plafond légal.
Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels	Non fiscale	Sur décision de la collectivité concernée (participation ponctuelle).	Opérations de construction de toute installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal nécessitant la réalisation d'équipements publics exceptionnels.	En fonction du coût de l'équipement à réaliser.
Participation pour voirie et réseaux	Non fiscale	Sur décision du Conseil municipal (participation ponctuelle).	Exigible des propriétaires riverains des équipements.	Dépend du coût de l'équipement, réparti entre les propriétaires riverains en fonction de la superficie du terrain bénéficiant de la desserte.
Cessions gratuites de terrain	Non fiscale	Sur décision de la collectivité (participation ponctuelle).	Exigible à l'occasion d'une opération de construction.	10% maximum de la surface du terrain sur lequel doit porter la construction envisagée.
Equipements propres à l'opération	Non fiscale	Sur décision de la collectivité	Exigible à l'occasion d'une autorisation de construire, d'aménager ou de lotir	En fonction du coût des équipements à réaliser

Description détaillée des taxes, redevances et participations

- **Participation pour raccordement à l'égout**

Prévue par l'article L. 1331-7 du Code de la santé publique, cette participation, non obligatoire, s'impose aux propriétaires des immeubles bâtis postérieurement à la mise en service du réseau public de collecte auquel ces constructions doivent être reliées. **Elle sert à couvrir les frais d'établissement d'un tel ouvrage et leur évite ainsi les frais d'une installation personnelle.**

Son montant, fixé par le conseil municipal, ne peut excéder 80% du coût de fourniture et de pose de l'installation individuelle d'épuration qu'il aurait dû supporter en l'absence d'installation d'assainissement collectif. Toutefois, pour des raisons pratiques, ce montant est souvent évalué selon un système forfaitaire.

- **Participation destinée à la réalisation de parcs publics de stationnement**

Prévue à l'origine par la loi du 31 décembre 1976 (article L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme), cette participation peut être instaurée, par le conseil municipal ou le conseil communautaire, dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU ou dans les secteurs communaux recouverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Elle s'impose au bénéficiaire d'une autorisation de construire ou d'une déclaration qui n'est pas en mesure de respecter les normes de stationnement prévues par les documents d'urbanisme ; le non respect de ces règles pouvant découler d'une impossibilité technique, architecturale ou urbanistique.

La participation, par place de stationnement, ne peut excéder un certain montant, révisé chaque année au 1^{er} novembre sur la base de l'indice INSEE de la construction. Il s'élève actuellement à 16 902, 03 euros. Le montant de la participation exigible est égal au produit du nombre de places de stationnement non réalisées par le montant forfaitaire fixé par le conseil municipal ou communautaire. Le constructeur peut, cependant, être exempté de cette contribution s'il justifie, pour les emplacements de stationnement qu'il ne peut réaliser lui-même, de l'obtention à proximité d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation, ou de l'acquisition de places dans un parc privé.

Lorsque cette participation est exigible, son produit doit être affecté à la réalisation de parcs publics de stationnement dans un délai de cinq ans à compter du paiement, sans quoi elle doit être restituée au constructeur.

- **Participation pour la réalisation d'équipements publics exceptionnels**

Cette participation, qui figure aujourd'hui à l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, a été instituée par la loi du 18 juillet 1985. Cumulable avec la TLE, elle s'applique aux opérations de construction de « toute installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal qui, par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels »¹⁷. Les constructions publiques et les locaux d'habitation sont donc exclus de son champ d'application.

Le montant de la participation dépend du coût de l'équipement à réaliser. Il est décidé par l'autorité en charge de la délivrance du permis de construire. Si cette autorité n'est pas le maître d'ouvrage de l'équipement concerné, elle devra recueillir l'accord de celui-ci pour déterminer le montant de la participation.

¹⁷ CE 18 février 1976, Ville de Rambouillet, JCP G 1976, II, 18458, obs. F. Bouyssou.

▪ **Participation pour voirie et réseaux (PVR)**

Initialement mise en place par la loi SRU (articles L. 332-11-1 et suivants du Code de l'urbanisme), cette participation, qui peut être instaurée par les communes, a pour objet de prendre en charge en tout ou partie des voies nouvelles ou existantes et des réseaux nécessaires à l'implantation de nouvelles constructions. Elle peut ainsi financer le coût des études, des acquisitions foncières et des travaux relatifs à la voirie ainsi que les réseaux d'eau potable, d'électricité et d'assainissement.

La répartition du coût des équipements entre les propriétaires riverains est fixée par le conseil municipal, en fonction de la superficie des terrains bénéficiant de la desserte. La notion de riveraineté s'apprécie évidemment au regard de la distance séparant le terrain du propriétaire de la voie concernée ; la loi qualifiant un propriétaire de « riverain » lorsque son terrain est situé à moins de 80 mètres de la voie. Cette distance peut toutefois être modifiée par le conseil municipal pour tenir compte des particularités locales, à condition qu'elle reste comprise dans une fourchette de 60 à 100 mètres.

Le conseil municipal peut, de plus, exclure certains terrains du champ d'application de cette participation :

- les terrains non constructibles (pour des raisons physiques ou du fait de servitudes administratives ou de prescriptions dont la commune ou l'EPCI n'est pas responsable sauf si elles sont prévues dans le document local de planification),
- les terrains déjà desservis par les réseaux d'eau et d'électricité, lorsque les travaux en question touchent seulement à l'adaptation de ces réseaux,
- les voies et réseaux inclus dans programme d'une ZAC ou d'un PAE,
- la construction de logements sociaux.

L'instauration de la PVR entraîne par ailleurs la suppression de plein droit du PLD s'il était institué le 31 décembre 1999.

Cette participation est générée par la délivrance d'un permis de construire. Toutefois, elle peut être versée avant la délivrance de l'autorisation, si le bénéficiaire a conclu une convention avec la commune, comme le prévoit l'article L. 332-11-2 du code de l'urbanisme, par laquelle il s'engage à verser cette participation. Cette convention fixe le délai de réalisation des équipements et les modalités de règlement de la participation, et précise les contributions d'urbanisme applicables au terrain, les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

L'intérêt de ce versement anticipé est de garantir au cocontractant de la commune l'intangibilité des dispositions d'urbanisme mentionnées dans la convention, dès lors qu'il déposera une demande de permis de construire dans les cinq ans suivant sa signature.

En cas de non réalisation de la voie ou des réseaux dans le délai fixé par la convention, il est reconnu au cocontractant un droit à restitution des sommes représentatives du coût des travaux non réalisés. La convention étant par ailleurs considérée comme créatrice de droit, le propriétaire pourra être indemnisé en cas de non-respect de la convention par la commune.

▪ **Cessions gratuites de terrain.**

Des cessions gratuites de terrain (article R. 332-15 du Code de l'urbanisme) peuvent être réclamées au bénéficiaire d'une autorisation de construire ou d'aménager, en plus de la TLE, afin de participer au financement des équipements publics.

Lorsqu'elles concernent la voirie, ces cessions ne peuvent être exigées qu'en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création de voies publiques. De plus, elles ne peuvent excéder 10% de la surface du terrain sur lequel doit porter la construction envisagée. Elles pourront également faire l'objet d'une compensation si un COS a été fixé ou que le PLD peut être appliqué.

Cependant, si l'autorisation ne porte pas sur la création de nouveaux bâtiments ou de nouvelles surfaces construites ou s'il s'agit de la construction d'un bâtiment agricole autre qu'un bâtiment d'habitation, de telles cessions sont interdites.

Des cessions peuvent également être imposées pour l'installation de postes de transformation d'électricité et de postes de détente de gaz. Dans ce cas, le bénéficiaire de l'autorisation est tenu d'accepter, sans contrepartie financière, l'installation de ces ouvrages sur le terrain d'assiette de l'opération. S'ils le préfèrent, ils peuvent néanmoins offrir aux distributeurs de gaz ou d'électricité un local adéquat leur appartenant qui recevra les installations, ces distributeurs devant compenser le coût de la construction du local.

- **La redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France**

Cette redevance a été instituée par la loi du 2 août 1960, corrigée par la loi du 3 décembre 1982, pour freiner l'installation de bureaux et de locaux de recherche dans la région parisienne. Il s'agissait là d'assurer une meilleure répartition des activités sur le territoire.

Codifiée à l'article L. 520-1 du Code de l'urbanisme, cette redevance s'applique aux opérations de construction de locaux à usage de bureau ou de recherche, ainsi qu'aux créations de tels locaux consécutives à un changement d'affectation. En revanche, elle ne concerne pas les locaux commerciaux.

Elle est assise sur la surface utile de plancher ; chaque mètre carré construit ou transformé se voyant appliquer un certain tarif en fonction de la zone dans laquelle il se situe. En vertu du décret du 20 décembre 2001, ces tarifs s'élèvent à :

- 244 euros par m² en zone 1 ;
- 1 152 euros par m² en zone 2 ;
- 61 euros par m² en zone 3.

Il ne faut pas confondre cette redevance avec la taxe prévue à l'article 231 ter du Code général des impôts qui est sans lien avec l'opération de construction ou de création des locaux. Cette participation, perçue chaque année, s'impose aux propriétaires ou aux titulaires d'un droit réel portant sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage dans les limites territoriales de la région d'Ile-de-France. Elle est calculée en fonction de leur surface, auquel on applique un tarif au mètre carré distinct selon leur circonscription d'implantation.

- **Le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD)**

Mise en place par la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1975 (articles L. 333-1 et suivants du Code de l'urbanisme), cette participation avait notamment pour objet de lutter contre une surdensification des centres-villes. Devant les effets pervers générés par le PLD, la loi SRU du 13 décembre 2000 a finalement abrogé ce dispositif, sauf pour les communes où un tel plafond était institué au 31 décembre 1999.

Sauf exceptions, ce versement s'impose aux constructions dont la densité, calculée à partir de la SHON, dépasse le PDL. Son montant s'élève à la valeur du terrain que le constructeur aurait dû acquérir afin que la densité de construction n'excède pas le plafond légal. Cette valeur s'apprécie, à la date du dépôt de la demande d'autorisation de construire, en considérant le terrain nu et libre. Le produit de cette participation est attribué, pour trois quarts, à la commune et, pour un quart, au département.

- **Les équipements propres à l'opération**

En vertu de l'article L. 332-15 du Code de l'urbanisme, le bénéficiaire d'une autorisation de construire, d'aménager ou de lotir est tenu de réaliser ou de financer les travaux nécessaires à la viabilité de son opération. Il s'agit notamment de parer aux besoins de sa construction en matière d'alimentation en eau, gaz et électricité, de réseaux de télécommunication, d'éclairage, d'aires de stationnement. Exclusivement affectés aux besoins de l'opération, les équipements ainsi réalisés sont la propriété du maître d'ouvrage.

L'obligation posée par cet article s'étend, par ailleurs, au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés.

- **La redevance d'archéologie préventive**

Issue de la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive (article L. 524-1 du Code du patrimoine), cette participation a pour objet de garantir la détection et la sauvegarde de vestiges archéologiques risquant d'être détériorés ou détruits par des travaux. A ce titre, elle sert à financer les opérations de diagnostics archéologiques.

Elle est exigible des opérateurs qui envisagent d'exécuter des travaux touchant le sous-sol. Elle est considérée comme une participation additionnelle à la TLE lorsqu'elle est réclamée à l'occasion de travaux soumis à autorisation.

Face au mécontentement des collectivités locales et des opérateurs, les modalités de calcul de cette redevance ont été revues par la loi du 9 août 2004. Son montant varie en fonction de la catégorie à laquelle appartiennent les travaux. Par exemple, lorsqu'il s'agit de travaux assujettis à autorisation ou à déclaration préalable, il s'élève à 0,4 % (0,5 à compter du 1^{er} janvier 2010) de la valeur de l'ensemble immobilier déterminée en fonction des catégories de constructions indiquées à l'article 1585 D du Code général des impôts. Recouvrée par le Trésor, elle doit être acquittée en un seul versement.

- **La taxe départementale des espaces naturels et sensibles (TDENS)**

Créée par loi du 18 juillet 1985 (article L. 142-3 du Code de l'urbanisme), **cette taxe est destinée à financer la politique des départements en matière d'espaces naturels sensibles**. Les départements sont en effet investis d'une mission de protection, de gestion et d'ouverture au public de ces zones. Ils peuvent, pour ce faire, instituer une taxe spécifique et bénéficient d'un droit de préemption particulier. Le produit de la taxe peut être utilisé pour acquérir, de quelque façon que ce soit, des espaces naturels, boisés ou non, et pour l'aménagement et l'entretien de ces espaces lorsqu'ils sont ouverts au public ou participer à ces mêmes opérations dès lors qu'elles sont initiées par d'autres acteurs publics compétents en matière d'espaces naturels sensibles.

Contrairement à la TLE, l'institution de la TDENS est à la discrétion des départements¹⁸. Elle s'impose, tout comme la TLE, aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, ainsi qu'à certaines opérations relevant du permis d'aménager ou de la déclaration préalable¹⁹. Il existe également, pour cette taxe, des exonérations prévues par la loi ou pouvant être décidées par le conseil général.

L'assiette de cette taxe correspond à la valeur de l'ensemble immobilier estimée forfaitairement. Le conseil général peut fixer un taux maximal de 2%.

- **La taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)**

Cette taxe a été introduite par la loi de finances rectificative pour 1981. On la retrouve à l'article 1599 B du CGI. Elle peut être instituée par les départements, sur délibération du conseil général, et s'applique alors aux communes recouvertes par leur territoire.

Elle concerne les mêmes opérations que les taxes précédentes, dans la mesure où ces opérations sont constitutives de surface hors œuvre nette, ainsi que les aménagements soumis à la TDENS. Elle doit, de plus, être acquittée au sein des ZAC et des secteurs recouverts par un programme d'aménagement d'ensemble.

D'un fonctionnement analogue à celui de la TLE, **cette taxe représente tout au plus 0,3% de la valeur forfaitaire de l'ensemble immobilier.**

¹⁸ Sur délibération du conseil général.

¹⁹ Inscrits à l'article R. 142-1-1 du Code de l'urbanisme.

Directeur de la publication : Pierre TROUILLET
CCIP - 27 avenue de Friedland - 75 382 Paris cedex 08
Rapports consultables ou téléchargeables sur le site :
www.etudes.ccip.fr
Dépôt légal : Février 2009
ISSN : 0995-4457 – Gratuit