
Financer les équipements publics
et négocier le projet urbain

Le projet urbain partenarial (PUP)

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoir-faire...), dans une version stabilisée et validée.

Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Remerciements

Cet ouvrage a été réalisé sous l'égide de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (M^{me} Viviane Dutilleux, M^{me} Dominique Oudot-Saintgery et M. Nicolas Le Grand) du ministère du Logement et de l'Habitat durable.

La rédaction et la coordination technique de cet ouvrage ont été assurées conjointement par M. Guillaume Fauvet, M^{me} Florence Menez (Cerema territoires et ville) et M. Denis Crozier (Cerema Ouest) avec l'appui de M. Christian Gelu.

Les éléments présentés dans ce document sont issus de nombreux échanges avec plusieurs praticiens et juristes, et notamment MM. Jean-Marc Petit (cabinet d'avocats Adamas), Yann Le Corfec (syndicat national des aménageurs lotisseurs - SNAL), Claude Barneron (Ordre des géomètres-experts - OGE), Pierre Jeannin (urbaniste conseil), Jean-Philippe Strebler (université de Strasbourg).

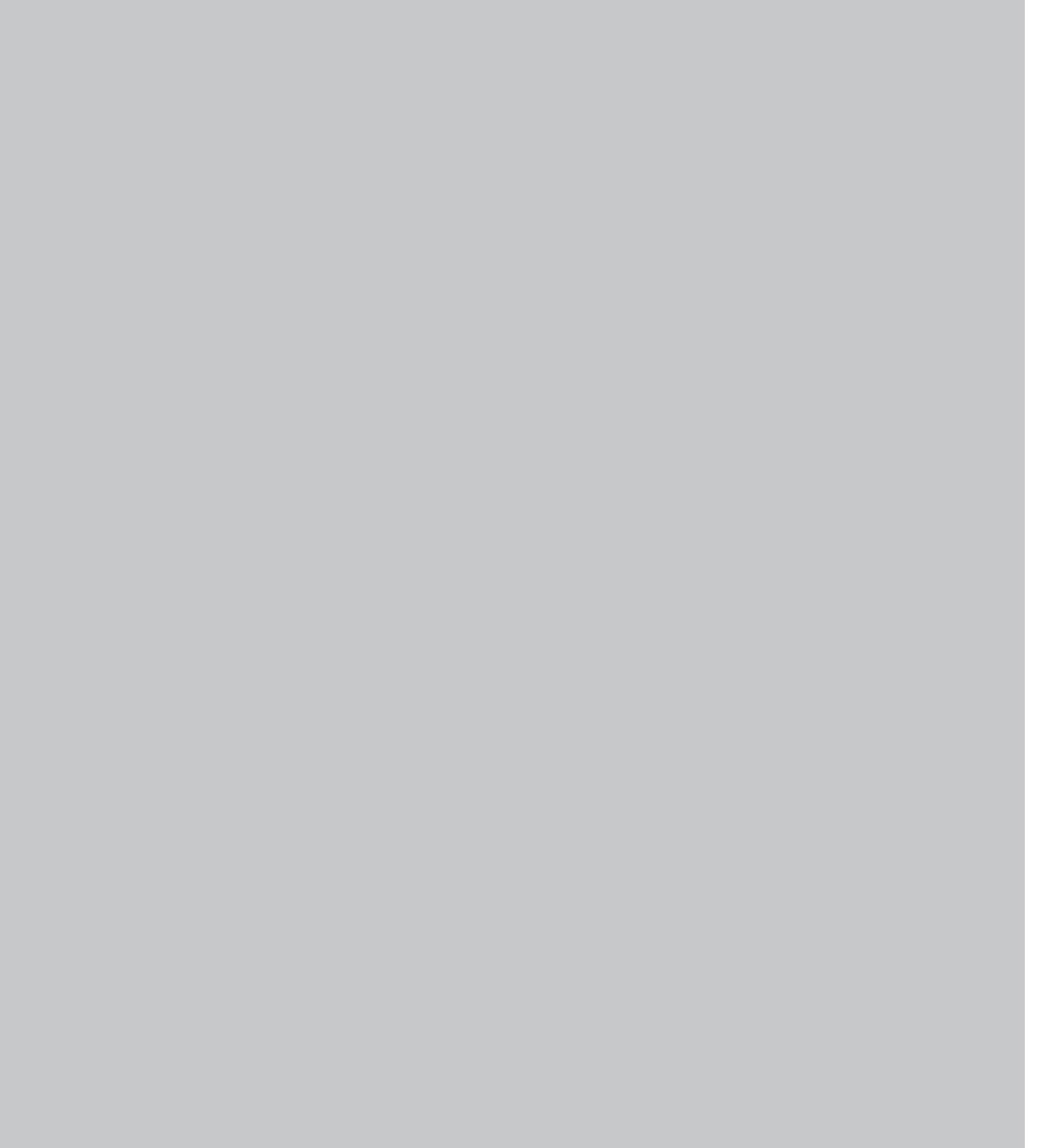
La relecture du document a également été assurée par M. Patrice Morandas, M^{me} Juliette Maitre (Cerema territoires et ville), M^{me} Romaine Chasteloux-Rivière (Grand Nancy).

Avertissement

Cet ouvrage ne constitue pas un guide juridique mais a pour objectif d'offrir des conseils pratiques sur le projet urbain partenarial.

Sommaire

	■ Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE		
	■ Contexte général	8
	Le besoin et le financement des équipements générés par l'urbanisation	10
	Les taxes d'urbanisme	14
	Les participations d'urbanisme	16
DEUXIÈME PARTIE		
	■ Le régime de PUP en détail	24
	Un champ d'application lié à un document d'urbanisme	28
	Un outil pour deux usages	29
	Une possibilité de préfinancement des équipements publics	32
	L'opportunité de recourir au PUP	33
	L'initiative du recours au financement de PUP	41
TROISIÈME PARTIE		
	■ Le PUP : un outil financier au service d'une stratégie urbaine	44
	Cadre d'élaboration du projet urbain	47
	Modalités de conclusion et de mise en oeuvre des conventions de PUP	53
	Le PUP : un outil mobilisable à tout moment	54
	Éclairages et retours d'expériences »	55
QUATRIÈME PARTIE		
	■ Aspects juridiques	96
	Cadre réglementaire	98
	Rédaction des conventions de PUP	102
	■ Conclusion : intérêts et mises en garde	115
	Intérêts du PUP	115
	Précautions relatives à la mise en oeuvre du PUP	116
	■ Glossaire	119
	■ Table des matières	121



Introduction

Le développement permanent de l'aménagement urbain est régi par de nombreuses règles, notamment techniques et juridiques, maîtrisées par l'ensemble des acteurs concernés. Un domaine semble pourtant méconnu ou ignoré, ou pris en compte tardivement ou maladroitement : le financement des équipements publics induits par toute évolution urbaine.

Une lente stratification législative (essentiellement de 1957 à 2009) s'est traduite par l'élaboration de nombreuses procédures de financement. Leur ensemble a compté jusqu'à dix-huit régimes de contribution exigibles des opérations d'aménagement ou de construction ; sa complexité a été dénoncée tant par les maîtres d'ouvrage des équipements publics que par les débiteurs de ces contributions. Une réforme d'harmonisation, par la loi de finances du 29 décembre 2010, et de réduction du nombre des contributions a été opérée et est progressivement entrée en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2015. Elle a permis une simplification des procédures et une meilleure lisibilité des outils de financement disponibles sans pour autant revenir sur les principes premiers de financement des équipements publics qui restent intégralement conservés :

- **Les coûts des équipements publics constituent des dépenses d'investissement à la charge des maîtres d'ouvrage publics** : ils sont couverts par leurs recettes de droit commun, notamment par la fiscalité locale pour les services publics

non-commerciaux et les redevances d'usage ou la facturation pour les services publics à caractère industriel ou commercial.

- En complément des recettes précitées, **des contributions spécifiques strictement définies par la loi peuvent être mises à la charge des aménageurs et constructeurs** ; les sommes ou avantages obtenus au-delà des possibilités offertes par la loi sont restituables ou indemnisables. Les contributions obtenues en dehors de ce cadre législatif peuvent également présenter un caractère délictuel et entraîner l'application de sanctions pénales, notamment celles prévues en matière de concussion¹.

La conception des opérations d'aménagement et de construction de toute nature, qu'elles soient d'initiative publique ou privée, est devenue au fil du temps de plus en plus complexe et doit faire fasse à un renchérissement des coûts, et en particulier ceux liés aux charges foncières, à la construction et au financement des équipements publics. Face à ce constat, l'introduction, en 2009, du régime du projet urbain partenarial (PUP) dans cet ensemble législatif constitue une évolution majeure en raison d'une part de son caractère contractuel², et d'autre part de sa place privilégiée depuis le 1^{er} janvier 2015 en tant que principale procédure, non fiscale, de financement sectoriel de l'aménagement hors ZAC.

Code pénal, art. 432. **1**

Antérieurement, le financement **2** contractuel, hors ZAC et PVR, était totalement prohibé.

À la différence des procédures de financement auxquelles le PUP a été globalement substitué (PAE, PVR, VDPLD...). Sa mise en œuvre résulte de négociations préalablement conduites entre les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs et les collectivités (communales ou intercommunales) compétentes en matière de plan local d'urbanisme. Juridiquement, le PUP est un outil de financement d'équipements publics dont la définition reflète la volonté d'accélérer la réalisation d'opérations simples ou complexes initiées par des opérateurs privés³. Le PUP ne remplace ni ne modifie les autres dispositions du Code de l'urbanisme. Sa mise en œuvre s'inscrit dans le respect des règles opposables de documents d'urbanisme (PLU, POS et PSMV). En revanche, tous les contacts et les négociations préalables qu'il implique devraient conduire à un renforcement des synergies public-privé et à la cohérence entre les projets d'opérations et les documents d'urbanisme porteurs des objectifs d'aménagement des collectivités.

Son utilisation est souple et aisée, mais toujours subordonnée à une analyse préalable de la réalité et de la mesure des besoins en équipements publics rendus nécessaires par les projets d'opérations. Cette analyse est aussi celle qu'il convient d'effectuer pour procéder à la mise en œuvre cohérente des autres procédures de financement actuellement en vigueur : part communale ou intercommunale de la TA majorée (TAC), régime de la ZAC ainsi que participation à la réalisation d'équipements publics exceptionnels. À l'issue de ces études, le recours au PUP est l'un des choix possibles. Ses avantages et limites doivent donc être appréciés au regard de ceux de la TAC et de la ZAC.

Le présent document livre l'approche des modalités techniques de recours au PUP. Il se décompose en quatre parties pouvant être abordées de manière distincte bien que complémentaires :

- **cadre réglementaire du financement des équipements publics ;**
- **objectifs et modalités d'application du PUP ;**
- **méthode d'élaboration du PUP et de la zone de PUP ;**
- **écriture et contenu des conventions de PUP.**

³ À la différence de la ZAC, procédure d'urbanisme opérationnelle qui dispose de son propre dispositif de financement des équipements publics et qui est toujours d'initiative publique.

P R E M I È R E P A R T I E

CONTEXTE GÉNÉRAL

1 Le besoin et le financement des équipements générés par l'urbanisation

Selon le Code de l'urbanisme, les opérations d'aménagement et de construction rendent nécessaires deux catégories d'équipements pour lesquelles les obligations de réalisation et de financement sont distinctes : les équipements propres et les équipements publics.

1.1 Les équipements propres aux opérations faisant l'objet d'un permis d'aménager ou de construire

Faisant l'objet d'une obligation de réalisation, les équipements propres visent à assurer la viabilisation et l'équipement de l'opération tels que définis dans l'article L. 332-15 du Code de l'urbanisme. Les bénéficiaires des permis précités en sont, par principe, les **maîtres d'ouvrage exclusifs** et ils doivent en assurer la réalisation et l'intégralité du financement.

Les équipements propres doivent être strictement dimensionnés pour répondre uniquement aux besoins de l'opération autorisée⁴. Ils sont généralement internes aux unités foncières supportant les opérations ; mais ils peuvent aussi être réalisés sur des terrains distants de l'opération (aires de stationnement par exemple). En outre, pour les réseaux, ils s'étendent, y compris en usant de servitude, jusqu'au point de branchement sur les équipements publics passant ou devant passer au droit du terrain d'implantation des opérations.

Article L. 332-15 1^{er} alinéa du Code de l'urbanisme

L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés...

L'autorité compétente pour délivrer les permis dispose d'un pouvoir important puisqu'elle peut exiger la réalisation et le financement des équipements propres qu'elle estime nécessaires au bon fonctionnement de l'opération. Lorsque des équipements de cette nature ne sont pas prévus dans les programmes de travaux, l'obligation de les réaliser doit faire l'objet de prescriptions dans les permis demandés sans qu'il soit légalement nécessaire de faire référence au coût des équipements prescrits.

⁴ CE arrêt du 17 mai 2013, requête société Isère Développement Environnement (IDE), n° 337 120, mentionné au recueil Lebon des décisions du Conseil d'État statuant aux contentieux (Rec. CE 2013, tables, p. 878).

Observation : les équipements propres de voirie ou réseaux peuvent être classés dans le domaine public après leur réalisation par le bénéficiaire d'un permis. Ces transferts patrimoniaux de voies ou réseaux sont effectués gratuitement puisqu'il est expressément prévu qu'ils ne donnent lieu à aucune compensation financière pour les pétitionnaires ou leurs ayants droit. En effet, même s'ils «changent de propriétaire», leur «fonction» - la satisfaction des besoins exclusifs de l'opération qui en a assumé le financement - ne change pas et n'ouvre donc pas droit à «répétition» d'une contribution illégalement perçue.



À RETENIR : Le régime du PUP ne peut en aucun cas assurer le financement des équipements propres aux opérations soumises à permis d'aménager ou de construire⁵.

1.2 Les équipements publics ont pour maître d'ouvrage des personnes publiques

Au contraire de la définition des équipements propres, les équipements qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage d'organismes ou de personnes publiques, pour la réalisation de leurs missions de service public, sont des équipements publics.

En principe, par leur dimension et conception, ils excèdent les besoins d'une seule opération d'aménagement ou de construction.

Cette qualification doit être retenue indépendamment de leur mode d'exploitation (régie, affermage ou concession) et de leur qualification technique (primaire, secondaire ou tertiaire).



À RETENIR : selon des modalités différentes, les régimes de contribution d'urbanisme, dont le projet urbain partenarial, permettent le financement des équipements publics, qu'ils soient d'infrastructure ou de superstructure.

1.3 Le droit commun du financement des équipements

Les dépenses d'investissement que représentent les coûts de réalisation des équipements publics sont à la charge de leurs maîtres d'ouvrage publics respectifs selon les compétences attribuées (collectivités territoriales, leurs groupements, ou l'État). Les coûts des équipements intègrent les frais d'études, le coût du foncier pour leur implantation et le coût de leur construction, dont sont déduites les subventions affectées et destinées à alléger leur financement.

Observation : les compensations reçues au titre du FCTVA sont des recettes d'investissement libres d'emploi par les collectivités. Par conséquent, les collectivités peuvent exiger des participations d'urbanisme incluant ou non la TVA grevant le coût de leurs équipements publics.

Ces personnes et organismes publics ont pour obligation de couvrir ces dépenses avec les ressources, notamment fiscales, qui leur sont dévolues par la loi pour l'organisation et le fonctionnement des services publics.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, il demeure expressément interdit⁶ de recourir à un financement direct des bénéficiaires de permis de construire.

⁵ La loi l'interdit explicitement (article L. 332-11-3, § 1, Code de l'urbanisme).

⁶ Cf. Code de l'urbanisme, article L. 332-6 1^{er} alinéa : «Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes : [...]»

Cette interdiction **d'ordre public** s'applique également aux bénéficiaires de permis d'aménager ainsi qu'aux associations foncières urbaines de remembrement ou de projet⁷. La jurisprudence administrative en étend les effets à toutes formes d'offres de concours ou de dons pour le financement d'équipements publics liées à la délivrance prochaine ou passée d'une autorisation d'aménager ou de construire en application du Code de l'urbanisme.



À RETENIR : le financement des équipements publics nécessités par le développement urbain est normalement assuré par la fiscalité locale directe ; toutefois les collectivités territoriales peuvent y associer les opérations bénéficiaires dans les limites fixées par le Code de l'urbanisme au titre des contributions d'urbanisme.

1.4 Le droit d'exception : les contributions d'urbanisme

Le Code de l'urbanisme prévoit cependant des exceptions au principe de financement de droit commun. Il définit des **contributions d'urbanisme** qui peuvent être mises à la charge des aménageurs et des constructeurs portant des opérations qui rendent nécessaires de nouveaux équipements publics.

Deux catégories de contributions d'urbanisme peuvent être mises en œuvre : les taxes d'urbanisme et les participations d'urbanisme. Cette distinction est spécifique au Code de l'urbanisme :

- **les taxes d'urbanisme**, calculées forfaitairement, essentiellement en fonction de la superficie des constructions en projet, sont dues indépendamment des équipements à réaliser ou non pour ces opérations⁸ ;

- **les participations d'urbanisme** sont calculées en fonction du coût réel prévisionnel des équipements publics rendus nécessaires par les opérations appelées à en bénéficier. Elles sont la contrepartie d'un service rendu.

Ces éléments de différenciation vont permettre d'apprécier leur rentabilité respective lors des choix de mise en œuvre.

Observation : cela étant, d'autres éléments précisent leur nature juridique. Par exemple, les compétences d'assiette, de liquidation et de recouvrement : concernant les taxes d'urbanisme, cette mission relève de la compétence régaliennne et exclusive des services de l'État en matière fiscale (DTT et DDFIP), alors que celle relative aux participations d'urbanisme relève de la compétence des collectivités compétentes en matière de PLU et de leurs comptes publics (ou de comptes privés, notamment dans le cas des équipements exploités en affermage ou en concession). En effet, pour le PUP notamment, c'est bien la collectivité communale ou intercommunale compétente en matière de PLU qui met en place le PUP puis met les contributions en recouvrement, même si elle n'est pas nécessairement « maître d'ouvrage » des équipements concernés.

⁷ Cf. Code de l'urbanisme, article L. 332-12.

⁸ Toutefois, les secteurs à taux majoré de la part locale de la taxe d'aménagement doivent désormais prendre en compte le coût prévisionnel des équipements publics que leur urbanisation rend nécessaires.

Récapitulatif à la date du 1^{er} janvier 2015 de l'ensemble des obligations contributives pouvant être obtenues des propriétaires fonciers, ou des bénéficiaires de permis d'aménager ou de construire.

RÉALISATION / FINANCEMENT / ÉQUIPEMENTS PROPRES

Prescriptions
L.332-15 CU

Liste non exhaustive

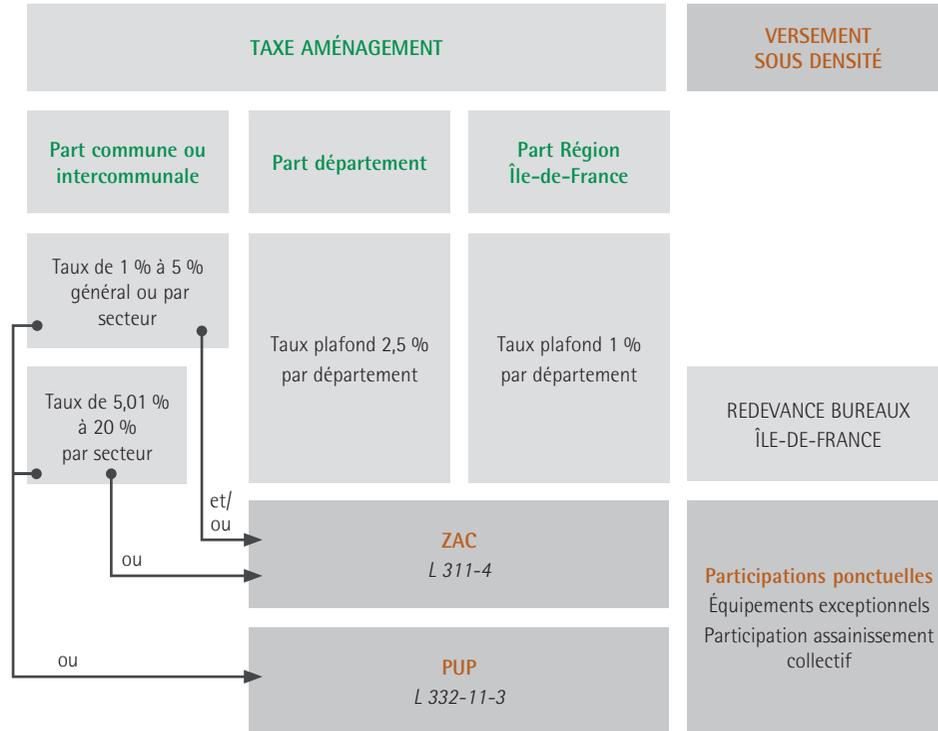
- Voirie
- Réseau d'eau
- Réseau d'électricité
- Réseau télécoms
- Évacuation eau pluviales
- Évacuation eau usée
- Éclairage
- Aires stationnement
- Espaces collectifs
- Aires de jeux

REDEVANCE / ARCHEOLOGIE / PREVENTIVE

L 332-6-5° et L 524-4 CP

Base et Taux du I de l'article L 524-7 du code du patrimoine
Assiette et liquidation mode TA

FINANCEMENT DE L'AMÉNAGEMENT ET DES ÉQUIPEMENTS PUBLICS AU 1^{ER} JANVIER 2015



Règle de non-cumul

Au titre d'un même équipement, une seule participation peut-être exigée.
Article L332-6-2° du code de l'urbanisme et jurisprudence

Christian Gélou Consultant
Mai 2015



À RETENIR : une participation au financement des équipements publics (construction ou renforcement) peut, par principe d'exception, être exigée via les taxes d'urbanisme ou négociée via les participations d'urbanisme dans le cas de nouvelles opérations de construction.

2 Les taxes d'urbanisme

⁹ Deux autres taxes sont exigibles des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme, mais elles ne sont pas affectées au financement d'équipements publics directement nécessités par les projets de construction : la redevance d'archéologie préventive (Code du patrimoine, article L. 524-7) et la redevance pour construction de locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage (Code de l'urbanisme, article L. 520-1) spécifique à la Région Île-de-France.

¹⁰ À ce titre affectées en recettes fiscales d'investissement des budgets des collectivités bénéficiaires (CGCT, article L. 2331-5). Constituent également des recettes fiscales d'investissement : la part de TA affectée au budget de la Région Île-de-France et la redevance pour construction de locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage (CGCT, articles L. 4414-2 et L. 4414-3). Par contre, la part départementale de TA est affectée en recettes fiscales de fonctionnement (CGCT, article L. 3332-1).

¹¹ D'après l'article R. 331-3 du Code de l'urbanisme, sont assujetties à la taxe d'aménagement les opérations de construction soumises à déclaration préalable ou à permis de construire qui ont pour effet de changer la destination des locaux suivants, cités au 3^e alinéa de l'article L. 331-7.

¹² Code de l'urbanisme, article L. 331-14.

¹³ Cette délégation n'est pas un transfert de compétence. Elle doit être renouvelée après chaque élection.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, seules **deux taxes d'urbanisme sont destinées au financement des équipements publics**¹⁰ : la part communale de la taxe d'aménagement (TA) et le versement pour sous-densité (VSD).

Observation : sous réserve de leur institution (de plein droit ou par délibération) dans les territoires concernés, le montant de la TA peut être constituée de trois parts : communale ou intercommunale, départementale et régionale en Île-de-France. Le montant de chaque part est calculé par application, à une base imposable unique, de taux fixés par chaque collectivité bénéficiaire. Outre certains abattements, deux types d'exonération existent : les exonérations de plein droit et celles, facultatives, à la diligence des organes délibérant respectifs.

2.1 La part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement correspond à une ressource forfaitaire proportionnelle à la surface de plancher des constructions autorisées. Elle est calculée comme suit :

Surface taxable x Valeur au m² x Taux communal

Sa base imposable est définie par les articles L. 331-10 et L. 331-11 du Code de l'urbanisme.

Le **taux de droit commun** est fixé par le conseil municipal entre 1 et 5 %. Sa fixation est libre, elle n'est pas conditionnée par les principes de **nécessité et de proportionnalité** entre les besoins en équipements publics des opérations de construction ou d'aménagement assujetties.



À NOTER : la taxe d'aménagement s'applique aux opérations d'aménagement et aux opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation, sous réserve des exonérations¹¹.

Majorations du taux de la part locale de la TA

a) Dans la limite du taux de 5%, le taux peut être défini par secteur lorsque des aménagements spécifiques doivent y être réalisés pour accueillir de nouvelles constructions¹². On parle alors de modulation géographique du taux.

b) Le taux peut également être **majoré**, entre 5,01 % et 20 % dans certains secteurs. Cette possibilité de majoration est à l'initiative de la commune ou peut être déléguée à l'EPCI s'il a la compétence en matière de PLU¹³. Elle doit résulter d'une délibération motivée par un **lien de nécessité et de proportionnalité** (contrairement au taux commun jusqu'à 5 %). Ce volet spécifique de la taxe d'aménagement sera détaillé ci-après dans le paragraphe consacré aux modes de financement sectoriels (§ 3.3).



À RETENIR : le taux de la part communale de la taxe d'aménagement peut être modulé géographiquement jusqu'à 5 % sans justification. Il peut être majoré par secteurs distincts entre 5,01 % et 20 %, sous réserve de justification. La collectivité peut donc améliorer le produit de la taxe pour répondre aux besoins en équipements publics générés par de nouvelles constructions. Le produit de la part locale de la TA constitue une recette d'investissement.

De nombreuses exonérations sont applicables : celles définies pour le calcul de la part communale de la TA et des exemptions spécifiques telles que les extensions de constructions existantes.

Observation : sa mise en œuvre peut se révéler difficile puisque les redevables sont en droit de solliciter¹⁵ les services de l'État sur sa bonne application à leur projet d'opération. En dernier lieu, la décision relève de la compétence des services centraux du ministère en charge de l'Urbanisme.

2.2 Le versement de sous-densité (VSD)

Cette taxe est issue de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme entrée en vigueur le 1^{er} mars 2012. Son objectif premier est d'inciter à l'utilisation maximale de la densité permise par les documents d'urbanisme¹⁴. Son produit peut être affecté au financement d'équipements publics.

Son institution est, localement, laissée à l'initiative des communes ou EPCI compétents en matière de PLU ou de POS. Le versement est dû par la personne responsable (bénéficiaire d'un permis ou auteure d'une infraction au Code de l'urbanisme) de l'édification d'une nouvelle construction dont la densité est inférieure au seuil minimal de densité (SMD) fixé par la collectivité compétente. L'impôt est proportionnel à la surface de plancher manquante pour que le SMD soit respecté. Le versement pour sous-densité est égal à la proportion que représente la surface déficitaire par rapport à la densité minimale fixée, multipliée par la moitié de la valeur du terrain d'assiette du projet. Le montant de l'impôt est limité à 25 % de la valeur vénale du terrain.



À RETENIR : le VSD est une mesure incitative pour lutter contre l'étalement urbain, ce dernier se révélant générateur d'importantes dépenses d'investissement et surtout de fonctionnement pour les collectivités.

Cet objectif lui donne le caractère « exceptionnel » d'un impôt qui n'a pas vocation à être encaissé. **14**

Par l'engagement d'une procédure particulière de rescrit fiscal (article L. 331-40 du Code de l'urbanisme). **15**

3 Les participations d'urbanisme

Depuis le 1^{er} janvier 2015, outre la part communale ou intercommunale de la TA¹⁶, trois régimes de contribution (TA majorée, PUP, participation de ZAC)¹⁷ sont affectés au financement des dépenses d'investissement en équipements publics générées par l'aménagement urbain¹⁸. Ils permettent soit le **financement ponctuel** de certains équipements, soit le financement de plusieurs équipements rendus nécessaires pour l'aménagement d'un secteur territorial. La multiplicité des procédures de financement est destinée à répondre aux différentes circonstances dans lesquelles est réalisé le développement urbain.

En l'absence de ce lien de nécessité, les équipements utiles à d'autres opérations ou à l'urbanisation existante ne peuvent pas être mis à la charge des propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs. Ainsi, sont à écarter des équipements généraux destinés à couvrir les besoins de l'ensemble de la population, par exemple : médiathèque, palais des congrès, parking de la gare, agrandissement de cimetière.

Par contre, de tels équipements peuvent être localisés dans les périmètres d'aménagement définis pour chacun des trois régimes¹⁹ de contribution. Ils sont alors eux-mêmes consommateurs des équipements publics réputés nécessaires (notamment d'infrastructures) pour l'organisation urbaine de ces périmètres ; et dès lors leurs maîtres d'ouvrage publics en sont également contributeurs.

¹⁶ Et sous réserve du maintien en vigueur de contributions d'urbanisme légalement instituées avant leur abrogation légale (PAE et PVR notamment).

¹⁷ Auxquels il convient d'ajouter la participation au financement de l'assainissement collectif qui, depuis le 1^{er} juillet 2012, ne constitue plus une « contribution d'urbanisme » en tant que telle.

¹⁸ En observant que certaines contributions ne sont pas affectées au financement d'équipements publics, par exemple : la part départementale de la TA ou la redevance d'archéologie préventive.

¹⁹ Secteur à taux majoré de la part locale de la taxe d'aménagement, périmètre de zone d'aménagement concerté, périmètre de projets urbains partenariaux.

3.1 Les principes généraux

La mise en œuvre de chacun des régimes de participation doit respecter les principes suivants :

- **Lien de nécessité**

Les équipements publics à financer doivent **répondre aux besoins des futurs usagers et habitants** des constructions à édifier dans les périmètres à définir pour chaque régime de contribution et selon la destination des projets de construction (habitats ou locaux d'activités économiques).

Un équipement « nécessaire » est un équipement qu'il convient de réaliser pour permettre le bon fonctionnement des nouvelles constructions et qu'il n'y aurait pas lieu de livrer en l'absence de leur édification.

- **Règle de proportionnalité**

Les montants de participation doivent être, au maximum, **proportionnels à la partie des coûts** destinée à satisfaire les besoins des usagers et habitants des nouvelles constructions.

En application de cette modalité de calcul, les équipements publics retenus comme « nécessaires » peuvent profiter à d'autres opérations nouvelles ou à l'urbanisation existante.

Aussi, l'application de chaque régime de financement doit être précédée d'une appréciation de l'utilité de chaque équipement pour les constructions nouvelles, pour les opérations de construction engagées ultérieurement et pour les immeubles déjà bâtis.

• **Principe de non-enrichissement**

Les produits des contributions qui excèdent les coûts réels des équipements doivent être restitués. Ces situations seraient révélatrices de l'application erronée de la règle de proportionnalité ou de conditions financières plus favorables que prévu lors de la réalisation des travaux.

• **Principe de non-cumul de participation**

Dans le périmètre défini pour un régime de contribution, un même équipement public ne peut donner lieu à plusieurs régimes de participation.



À NOTER : son financement peut en revanche faire l'objet d'une participation répartie sur plusieurs opérations phasées dans le temps, pour autant que cette répartition soit définie dès la perception de la première participation et qu'elle n'excède pas le coût total de l'équipement.

• **Principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques**

Les participations dues doivent être équitables entre les différents contributeurs. Seules les parts du coût correspondant aux besoins réels des futurs usagers et habitants des nouvelles constructions sont à prendre en compte.

L'application d'un régime de contribution doit ainsi retenir une règle de partage unique entre les différentes opérations à usage équivalent des équipements, sous réserve des abattements et exonérations obligatoires prévus par la loi.



À NOTER : l'application de différents régimes de contribution sur un même territoire peut générer des distorsions que les élus doivent pouvoir justifier auprès de l'ensemble de la population. Il convient également de veiller à ce que le financement ne se fasse pas « à la tête du client » ou suivant les capacités financières d'un opérateur par une logique de compte à rebours.

Observation : en cas de non-respect de ces principes, les collectivités s'exposent à des recours contentieux de toutes natures²⁰ tant de leurs cocontractants que des acquéreurs successifs des biens immobiliers construits, voire de tous contribuables concernés par la gestion d'un budget de collectivité locale. À ce titre, toutes les collectivités doivent tenir un registre des participations qui garde la trace de l'ensemble des taxes et contributions perçues. En l'absence de ce registre, le délai de prescription de l'action en répétition de l'indu n'est pas opposable à l'égard des acquéreurs successifs des biens mis à contribution alors qu'il est de cinq ans à partir de l'inscription au registre lorsqu'une contribution y est effectivement inscrite.

3.2 Deux régimes de participation ponctuelle

Sous réserve de ne pas financer les mêmes équipements, ces deux régimes peuvent se cumuler avec les régimes sectoriels présentés ci-après.

• **La participation pour le financement d'équipements publics exceptionnels**

Il s'agit d'équipements d'infrastructure (voirie, réseaux, exclusivement) rendus nécessaires par une opération d'aménagement ou de construction à vocation industrielle, artisanale, commerciale ou agricole²¹.

Voir notamment les dispositions de l'article L. 332-30 du Code de l'urbanisme. De même, les sanctions relatives au délit de concussion (article 432 du Code pénal) sont applicables tant aux auteurs principaux qu'à leurs complices.

Code de l'urbanisme, 21 article L. 332-8.

Son utilisation dépend de la nature, de la situation et de l'importance de l'équipement. Son fait générateur est le permis d'aménager ou de construire, qui doit comporter la prescription de son montant.

- **La participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC)**

Son fait générateur est la demande de raccordement ; il n'y a pas d'obligation de la prescrire dans les permis d'aménager ou de construire, à la différence de la participation pour raccordement à l'égout (PRE)²² qu'elle remplace.

Son montant ne peut pas être supérieur à 80 % du coût du dispositif autonome d'assainissement qui aurait été nécessaire, pour une construction, sans le bénéfice du réseau public de collecte des eaux usées domestiques.

Elle peut aussi être exigée pour des constructions existantes qui auraient l'obligation de se raccorder à un réseau d'évacuation des eaux usées qui n'existait pas jusqu'alors ; son montant est alors plafonné à 80 % du coût de la mise aux normes de chaque installation individuelle préexistante.

3.3 Trois régimes de contribution sectorielle : une taxe et deux participations

Ces trois régimes ont le même objectif de financement d'équipements publics d'infrastructure et de superstructure et les mêmes principes de mise en œuvre que ceux détaillés précédemment. Les équipements doivent être rendus nécessaires pour satisfaire les besoins des usagers et habitants de futures constructions et les coûts supportés par chaque opération doivent être proportionnels à l'utilité qu'elles retirent de chaque équipement.

- **Le régime des secteurs de TA communale ou intercommunale à taux majoré dans la limite de 20 %.**

Il s'agit d'un **mode de financement fiscal qui s'impose** à tous les opérateurs dans un secteur de majoration défini préalablement par la collectivité²³. Les règles d'assiette et de liquidation sont les mêmes que celles prévues pour la part communale de la taxe aménagement de droit commun (taux inférieur ou égal à 5 %).

La détermination du taux doit prendre en compte les coûts des équipements publics estimés nécessaires, à proportion de l'usage qu'en retireront les futurs habitants ou usagers des nouvelles constructions attendues dans le secteur.

Le recours au taux majoré au-delà de 5 % appelle une délibération motivée de la collectivité compétente en matière d'urbanisme.

Le régime de la TA communale, de nature fiscale, est applicable sur l'ensemble du territoire national, que les communes soient dotées ou non d'un document d'urbanisme. Dès lors, les possibilités de modulation (de 1 à 5 %) ou de majoration (de 5,01 à 20 %) du taux de la TA communale, dans différents secteurs, sont praticables dans les territoires relevant du RNU, dans les cartes communales et dans les territoires où un document d'urbanisme est en vigueur.

Le fait générateur est le permis de construire ou le permis d'aménager pour certaines opérations désignées par la loi (dont les campings, piscines, stationnements extérieurs). La part communale majorée est recouverte avec les autres parts exigibles (départementale et régionale en Région Île-de-France). Les délais de paiement sont fixés par la loi ; l'ensemble des parts de la TA doit être acquittée en deux fractions égales payables environ, pour la première moitié 12 mois après la délivrance du

²² Même codification antérieure du Cde de la santé publique, article L. 1331-7.

²³ Code de l'urbanisme, article L. 331-15.

permis, et 24 mois après la même date pour la seconde fraction. Un seul versement sera demandé si le montant de la TA est inférieur à 1 500 €. Sous réserve d'incident de paiement, les sommes perçues par les comptables du Trésor public sont reversées, sous déduction d'une retenue de 3 % pour frais de gestion, aux comptes des collectivités bénéficiaires, hebdomadairement²⁴.

Observation : pour prendre une délibération motivée instituant un secteur de TA majorée, la collectivité doit avoir préalablement analysé les opérations d'urbanisation du secteur, les besoins en équipements publics rendus nécessaires et l'impact de la majoration sur les projets de construction.

• **Le régime du projet urbain partenarial (PUP)**

Il s'agit d'un **outil contractuel, librement négocié** entre le pétitionnaire et la collectivité en amont de la délivrance du permis de construire ou d'aménager²⁵. Lorsque les équipements à réaliser sont de nature à desservir plusieurs opérations bénéficiaires des mêmes équipements publics, l'autorité compétente doit définir les zones dans lesquelles tous les aménageurs et constructeurs sont astreints à signer une convention de financement. Elle s'applique pour une durée maximale de quinze ans.

Le régime du PUP, de nature non fiscale, ne peut être mis en œuvre que dans les zones urbaines ou à urbaniser des POS, des PLU ou des PSMV. Son emploi n'est donc pas autorisé sur les territoires des communes relevant du RNU ou seulement dotées de cartes communales. Il est également exclu en zones agricoles ou naturelles et forestières.

Le régime de participation au financement des équipements publics a pour fait générateur les conventions conclues avec des propriétaires, des

aménageurs ou des constructeurs. Les modalités de versement (montant, délais, ou dation paiement par apport de terrain) sont définies dans la convention. Ce régime de participation n'est pas cumulable avec la part communale ou intercommunale de la TA pendant une durée fixée dans chaque convention, dans la limite de dix ans.

• **Le régime du financement des équipements publics en ZAC**

Le régime de la zone d'aménagement concerté, procédure d'urbanisme opérationnel, est **toujours d'initiative publique**. Il permet une plus grande maîtrise d'un secteur afin d'atteindre des objectifs d'aménagement qui ne peuvent pas être obtenus par les seules actions d'opérateurs privés. Il s'agit d'un outil global qui comporte obligatoirement un volet de financement d'équipements publics selon deux faits générateurs²⁶ :

- d'une part, la convention conclue entre la commune (ou autre autorité publique compétente) et l'aménageur de la ZAC. Ce dernier finance, voire réalise, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, les équipements publics rendus nécessaires sous forme d'une participation de ZAC ; il intègre ensuite ces charges dans ses prix de vente aux constructeurs des terrains qu'il a aménagés ;
- d'autre part, pour les terrains compris dans la ZAC qui ne font l'objet ni d'une cession, ni d'une location ou d'une concession d'usage consentie par l'aménageur, les conventions à conclure avec chaque lotisseur ou constructeur, préalablement au dépôt de leur demande d'autorisation d'aménager ou de construire.

Les modalités de paiement (ou, s'agissant de l'aménageur de la ZAC, de réalisation éventuelle) sont fixées par les conventions précitées.

Code de l'urbanisme, **24**
article R. 331-15.

Code de l'urbanisme, **25**
article R. 431-23-2.

Code de l'urbanisme, **26**
art. L 311-4.

Dès lors qu'un minimum d'équipements publics est mis à la charge directe de l'aménageur ou des constructeurs, la part communale de la TA n'est plus exigible pendant toute la durée de l'opération d'aménagement²⁷.



À RETENIR : les trois régimes de contribution sectorielle (périmètre de TA majorée, périmètre de PUP ou périmètre de ZAC) sont ceux qui sont de nature à offrir les rentabilités les plus importantes pour les budgets des maîtres d'ouvrage publics. Ils conduisent à l'établissement de montants de participation calculés en fonction du coût réel des équipements publics (sous réserve de l'application des principes de nécessité et de proportionnalité). La part communale de la TA (*de 1 à 5 %*) est, quant à elle, plafonnée. Elle est établie sur la base d'une valeur forfaitaire²⁸ unique, fixée par la loi, par mètre carré de surface taxable. Alors même que cette valeur est indexée sur l'indice du coût de la construction, elle n'est pas représentative de la réalité des coûts des équipements publics ni de leurs évolutions.

²⁷ Code de l'urbanisme, art. L 331-7-5° et R 331-6.

Comparaison des principaux outils de financement des équipements publics hors fiscalité directe ou redevance d'usage mobilisables par les collectivités locales pour financer leurs équipements publics.

	Part communale ou intercommunale de TA majorée	Projet urbain partenarial (PUP)		Participation de ZAC	Participation pour équipement public exceptionnel (PEPE)	Participation à l'assainissement collectif (PAC)
		PUP unique	Zone de PUP			
	Contribution sectorielle	Contribution ponctuelle ou sectorielle		Contribution sectorielle	Contribution ponctuelle	Contribution ponctuelle
Périmètre d'application	Secteur(s) de majoration définie par la collectivité	Terrain d'assiette du permis d'aménager ou de construire	Périmètre défini par la collectivité locale dans lequel les opérateurs ont l'obligation de signer une convention de financement	Zone à aménager	Terrain d'assiette du projet d'opération à caractère commercial, industriel, artisanal ou agricole	Terrain supportant des constructions raccordées au réseau d'évacuation des eaux usées
Équipements publics financés	Infrastructure et superstructure				Infrastructure principalement	Contribution à l'amortissement du réseau public, sans rapport avec les coûts générés par une opération
Instauration	Taux sectorisé entre >5,01 et 20 % (le taux généraliste est quant à lui fixé entre 0 et 5 %) après délibération motivée en cas de travaux substantiels	Convention(s) avec le(s) aménageurs, et/ou le(s) constructeur(s) et/ou le(s) propriétaire(s) foncier(s) DCM si besoin de créer une zone de PUP ; DCM pour autoriser le maire à signer la convention		- Convention avec l'aménageur (qui inclut les coûts d'équipements publics mis à sa charge dans ses prix de cession des terrains qu'il aménage(charges foncières) - Convention avec lotisseurs ou constructeurs pour les terrains non acquis auprès de l'aménageur	Prescription dans permis d'aménager ou de construire	Délibération de la collectivité maître d'ouvrage du réseau public
Base de répartition	Part du coût des équipements correspondant aux besoins des futurs habitants (principes de nécessité et de proportionnalité)				Coût de l'équipement rendu nécessaire (pouvant atteindre 100 %)	Dépense plafonnée à 80 % du coût HT de l'installation d'un assainissement individuel ou du coût de mise en conformité de l'installation existante
Assiette de répartition	Surface de plancher taxable, aménagements et installations (place de parking, piscine, HLL, camping, éolienne, panneaux photovoltaïques)	Variable suivant la nature des projets et les besoins en équipement		Variable suivant la nature des projets et les besoins en équipement	Coût de l'équipement rendu nécessaire	Barème généraliste ou montant plafonné à 80 % du coût HT de l'installation d'un assainissement individuel
Détermination du montant	Calcul de la TA défini par la loi ; Application automatique de la TA à tout PC et certains PA et DP sauf, abattement et exonération totale ou partielle	Libre négociation entre acteurs publics et privés	Modalités de répartition du financement définies dans la délibération créant une zone de PUP	Négociations encadrées par la procédure de ZAC	Coût de l'équipement rendu nécessaire	Application automatique lors des travaux de raccordement des nouvelles constructions
Date paiement	12 et 24 mois après la délivrance du PC	Conventionnelle ; possibilité de préfinancement		Conventionnelle	Conventionnelle et prescription dans permis	À la date de raccordement au réseau collectif
Encadrement du projet par la collectivité	Instruction des demandes de PA ou PC	Signature de la convention avant l'instruction de la demande de PA ou PC		- Convention avec l'aménageur - Conventions préalables à l'instruction des demandes de lotir ou de construire	Au plus tard, lors de l'instruction des PA et PC	Facturation directe lors de la demande de raccordement
Recommandations	Études préalables nécessaires pour comparer les avantages et inconvénients (chiffrages et bilans financiers ; trésorerie rigoureuse)					



À NOTER : La PAC est régie par le Code de la santé publique²⁹. Elle est directement liée aux travaux sur les réseaux publics d'assainissement collectif.

La PAC est exigible pour :

- les constructions qui viennent se raccorder à un réseau d'assainissement déjà réalisé ;
- des constructions préexistantes à raccorder sur un nouveau réseau.

Elle ne peut pas permettre le financement de nouveaux réseaux « à réaliser » pour desservir de futures constructions.

Lorsque le programme des équipements publics, financé par la part communale de la TA, des conventions de PUP ou de ZAC, comporte des travaux publics en matière d'assainissement, la PAC n'est pas due par application du principe de non-cumul des participations³⁰ pour le financement d'un même équipement. À l'inverse, si les travaux d'assainissement ne font pas l'objet d'une prise en charge par d'autres outils de financement des équipements publics, la PAC peut alors se cumuler avec les participations d'urbanisme déjà demandées.

Financement du réseau public d'électricité en aménagement urbain : une contrainte financière à prendre en compte dans le budget communal. L'article L. 342-11-1° 2^e alinéa du Code de l'énergie et l'arrêté du 28 août 2007³¹ prévoient que l'autorité compétente pour la perception des « participations d'urbanisme » doit payer au gestionnaire du réseau une contribution égale à 60 % des coûts de création ou d'extension des réseaux publics d'électricité nécessités par l'implantation de nouvelles constructions.

Modalités de récupération de la contribution communale

Toutes les collectivités n'ont pas intégré ce type de dépense dans la détermination du montant de leurs contributions d'urbanisme. Dès lors, ces coûts d'extension représentent bien souvent une charge réelle pour la collectivité. Elle peut être récupérée par la part communale de la TA ou la participation pour équipement public exceptionnel (pour autant que cette charge représente effectivement un équipement « exceptionnel », ce qui n'est qu'exceptionnellement le cas) ou par la mise en œuvre des différents modes de financement de programmes d'équipements publics en y intégrant le réseau électrique : secteur de TAC à taux majoré jusqu'à 20 %, PUP, ou ZAC.

Mise en garde

Les gestionnaires des réseaux électriques recommandent souvent aux collectivités la signature d'un PUP avec les futurs pétitionnaires pour leur faire prendre en charge leur part de contribution pour création ou renforcement du réseau.

Cette pratique doit être réfléchie, car elle peut être source de difficultés à plusieurs titres :

- en zone U déjà densément desservie, le PUP est exclu par la doctrine ministérielle³². Son utilisation relève donc de l'exception ;
- elle entraîne l'exonération de la part communale de la TA, ce qui peut représenter une perte sèche pour la collectivité locale ;
- elle doit être mise en œuvre, à proportion de leurs usages respectifs, pour tous les pétitionnaires bénéficiaires du nouveau réseau constituant l'extension.

²⁹ Code de la santé publique, article L. 1331-7.

³⁰ À ce titre, la jurisprudence applicable en matière de PRE en ZAC est transposable à la PAC.

³¹ Journal officiel du 30 août 2007, texte 3/169.

³² Réponse ministérielle n° 118850, Jo Assemblée nationale du 27/12/2011 p. 13719.

Confusion à éviter

La contribution précitée est distincte de l'obligation incombant aux bénéficiaires de permis d'aménager ou de construire (article L. 332-15 du Code de l'urbanisme) de réaliser et financer leurs équipements propres d'alimentation en électricité ou en eau potable. S'agissant du réseau électrique, il s'agit de la partie de réseau à réaliser sur le terrain d'assiette des permis à délivrer.

Exceptionnellement et sous réserve de l'accord préalable de financement direct par le pétitionnaire du permis, et s'il convient de ne desservir que son opération, les équipements propres de desserte en eau potable et en électricité peuvent s'entendre jusqu'à 100 mètres sous voie publique.

D E U X I È M E P A R T I E

LE RÉGIME DE PUP

EN DÉTAIL



Le PUP a pour vocation d'organiser les modalités de financement des équipements publics nécessaires à l'accueil de nouvelles constructions. C'est une procédure exclusivement financière destinée à assurer le financement de tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations d'aménagement ou de construction en projet. Il s'agit bien d'une alternative facultative au régime « classique » de la fiscalité de l'urbanisme, puisqu'elle entraîne une exonération de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans (les parts départementales et celle attribuée à la Région Île-de-France restant dues).

Le dispositif de projet urbain partenarial (PUP) issu de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion³³ est codifié aux articles L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme³⁴. Il n'est pas constitutif d'une procédure d'urbanisme opérationnel. Son application précède la délivrance des autorisations d'occuper le sol.

Sa caractéristique première est d'être formalisé par convention directement négociée et conclue entre les futurs auteurs d'opérations de construction (promoteurs, aménageurs, lotisseurs ou propriétaires fonciers) et les collectivités locales ou l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national.

La convention fixe toutes les modalités de participation au financement des équipements publics, notamment les montants et les délais de paiement.

Le dispositif initial a été complété par la loi ALUR³⁵ pour en permettre une application équitable entre les opérations de construction bénéficiaires des mêmes équipements : lorsque les équipements publics seront utiles à plusieurs opérations, l'autorité compétente en matière de PUP doit définir une zone dans laquelle tous les opérateurs doivent contribuer au financement des équipements.

Le dispositif législatif est le suivant :

Article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme

I.-Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L132-1, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.

II.-Lorsque des équipements publics ayant vocation à faire l'objet d'une première convention de projet urbain partenarial desservent des terrains autres

³³ Article 43 de la loi n° 2009-323 du 29 mars 2009.

³⁴ Il est codifié aux articles L. 332-11-3, L. 332-11-4 et R. 332-25-1 à R. 332-25-3 du Code de l'urbanisme. Les articles R. 332-25-1 à R. 332-25-3 du Code de l'urbanisme (issus de l'article 4 du décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 et de l'article 2 du décret du 25 janvier 2012) précisent les modalités de signature et de publicité des conventions de PUP. Le régime du PUP est, par ailleurs, visé aux articles L. 311-4, L. 332-6, L. 332-11-1, L. 332-29 et L. 332-30 du Code de l'urbanisme et les articles L. 421-2, L. 422-2 et L. 422-3 du Code de la construction et de l'habitation.

³⁵ Article 165 de la loi ALUR.

que ceux mentionnés dans le projet de ladite convention, par décision de leur organe délibérant, la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme, ou le représentant de l'État par arrêté, dans le cadre des opérations d'intérêt national, fixe les modalités de partage des coûts des équipements et délimite un périmètre à l'intérieur duquel les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs qui s'y livrent à des opérations d'aménagement ou de construction participent, dans le cadre de conventions, à la prise en charge de ces mêmes équipements publics, qu'ils soient encore à réaliser ou déjà réalisés, dès lors qu'ils répondent aux besoins des futurs habitants ou usagers de leurs opérations. Les conventions successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents lorsque les opérations de construction attendues dans chaque périmètre de convention ne nécessitent pas les mêmes besoins en équipements.

Le périmètre est délimité par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public ou, dans le cadre des opérations d'intérêt national, par arrêté préfectoral, pour une durée maximale de quinze ans.

III.-Avant la conclusion de la convention, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager peuvent demander à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou au

représentant de l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national qu'ils étudient le projet d'aménagement ou de construction et que ce projet fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant. L'autorité compétente peut faire droit à cette demande.

La demande est assortie d'un dossier comportant la délimitation du périmètre du projet d'aménagement ou de construction, la définition du projet ainsi que la liste des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.

1 Un champ d'application lié à un document d'urbanisme

Seules les collectivités dotées d'un plan local de l'urbanisme, ou d'un plan d'occupation du sol ou encore d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), peuvent recourir à cet outil.

Il ne peut par ailleurs concerner que du foncier situé dans les zones urbanisées ou à urbaniser (U et AU des PLU ou U et NA des POS).

Observation : en zone U, il n'y a généralement pas lieu de passer une convention de projet urbain partenarial dans les secteurs déjà densément équipés³⁶, c'est-à-dire où les équipements publics sont déjà suffisants pour répondre aux besoins liés à la construction de nouveaux logements. En revanche, dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ou de densification du tissu urbain existant, si de nouveaux équipements publics ou le renforcement de ceux déjà existants s'avèrent indispensables pour les besoins des futurs usagers et habitants, le recours à la procédure de PUP est possible.

Un outil pour deux usages 2

Initialement créé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en 2009, le PUP a vu en 2014 sa portée et ses modalités de mise en œuvre modifiées par la loi d'accès pour le logement et un urbanisme rénové³⁷. Elle introduit en particulier le principe de « zones » de PUP qui permet de faire contribuer plusieurs opérations successives.

Sous ce mode complémentaire, le PUP est désormais une procédure de financement au service d'une stratégie d'aménagement globale définie sur le moyen terme à l'échelle d'une fraction du territoire et non pas seulement à celle du terrain d'assiette d'une première opération.

Sa souplesse d'emploi permet donc de répondre aux différents enjeux d'aménagement qui peuvent donner lieu à deux catégories de PUP bien distinctes :

- **PUP à convention unique** pour satisfaire les besoins en équipements publics d'une seule opération ;
- **zone de PUP** pour répondre aux besoins en équipements publics de plusieurs opérations.



CODE DE LECTURE : pour faciliter la compréhension de la suite de cette étude, l'expression « zone de PUP » désigne la fraction de territoire au sein de laquelle les opérateurs sont astreints à signer une convention de PUP avant le dépôt de leur demande d'autorisation. Elle englobe tous les périmètres d'effets des différentes conventions de PUP à intervenir.

2.1 PUP à convention unique : satisfaire les besoins en équipements publics d'une seule opération

C'est l'objectif initialement assigné au PUP lors de l'adoption de l'article 43 de la loi MOLLE. Cette technique de simple contrat est apparue au fur et à mesure de son utilisation comme adaptée au financement d'un (ou de plusieurs) équipement(s) public(s) nécessaire(s) pour satisfaire les besoins d'une opération d'initiative privée (au contraire des opérations réalisées dans le cadre de la ZAC qui est toujours d'initiative publique) dès lors que le coût de ces équipements dépasse le montant à recevoir au titre de la part communale de la taxe d'aménagement.

Dans ce cas, la convention de PUP règle, en une seule fois, les modalités de participation au financement des équipements publics par l'auteur d'un projet au profit de la collectivité locale compétente en matière de plan local de l'urbanisme (ou de l'État dans les OIN) représentante des différents maîtres d'ouvrage publics. L'auteur du projet peut être un ou plusieurs opérateurs : constructeurs, aménageurs hors ZAC ou propriétaires fonciers juridiquement en indivision. La répartition des coûts des équipements s'effectue sur la base des principes de nécessité et de proportionnalité. Le paiement de la participation peut s'effectuer en une seule fois ou faire l'objet d'un échelonnement.



À RETENIR : la collectivité et le porteur de projet négocient la participation de ce dernier au financement des équipements publics rendus nécessaires uniquement par son opération. La négociation est libre dans la limite des principes généraux des contributions d'urbanisme.

2.2 Zone de PUP : satisfaire les besoins en équipements publics de plusieurs opérations dans un périmètre d'aménagement ou de constructions

Les premières applications des conventions de PUP ont rapidement révélé leurs limites quant à la conduite d'une politique de développement coordonnée sur des périmètres qui dépassent l'échelle d'une seule opération privée :

- l'insuffisance du dispositif lorsque les équipements publics doivent, techniquement, être dimensionnés pour répondre aux besoins des terrains constructibles situés à proximité ;
- le refus d'opérateurs intervenant sur les terrains voisins, bénéficiaires des mêmes équipements publics, de signer une convention de PUP afin de conserver le régime plus favorable de la part communale de la TA.

Dans ces situations, la conclusion de la première convention de PUP n'assure qu'un financement partiel des équipements publics à réaliser. Ce premier modèle d'application s'est donc révélé contraire au principe d'égalité devant la charge publique entre les futurs usagers et habitants des différentes opérations³⁸.

C'est pourquoi la loi ALUR a élargi le champ d'application et de mise en oeuvre des PUP en permettant aux collectivités compétentes de répartir dans un périmètre le financement d'un même programme d'équipements publics par le biais de conventions de PUP, concomitantes ou successives, que toutes les opérations bénéficiaires auront l'obligation de conclure³⁹.

Dès lors que les équipements publics sont dimensionnés pour répondre aux besoins d'opérations devant faire l'objet de plusieurs autorisations successives d'occuper le sol, la collectivité locale (ou l'État dans le cadre des OIN) doit définir un périmètre, ou une « zone de PUP ». Au sein de ce périmètre, les porteurs de projet ont l'obligation de signer une convention de PUP préalablement à la délivrance des permis d'aménager ou de construire.

Cette modification majeure fait ainsi évoluer le cadre purement contractuel et nécessite un important travail d'anticipation pour la collectivité locale. En associant ce régime de financement à la définition de ses objectifs d'aménagement dans son PLU, la commune peut prévoir que le financement des équipements publics nécessaires à son développement urbain sera tout ou partie à la charge des opérateurs.



À NOTER : cette prévision peut aussi déboucher, avant toute zone de PUP, sur la définition d'un secteur à taux majoré de la part locale de la taxe d'aménagement qui s'effacerait le cas échéant si une zone de PUP est délimitée à l'occasion de la signature d'un premier PUP. Cette solution permet d'anticiper la question du financement global des équipements publics avant la signature du premier PUP.

³⁸ En ce sens, se référer à l'exposé des motifs du projet de loi ALUR et à celui de l'amendement 519 adopté par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2014.

³⁹ Les PUP conclus dans la zone de PUP ne seront pas « librement » conclus mais « obligatoirement » conclus.

Pour mettre en œuvre ce **second régime de PUP**, la puissance publique instaure par délibération préalable à toute convention une « zone de PUP », qui contraint les pétitionnaires à signer une convention préalablement à toute demande d'urbanisme. Les zones définies sont analogues au secteur de part communale de TA majorée ou au périmètre d'une ZAC (ou aux périmètres des anciens PAE et PVR). La « zone de PUP » englobe nécessairement tous les terrains, classés U ou AU, bénéficiaires des équipements publics. La délibération précise également le programme d'équipements publics de la zone **et fixe les modalités de partage** de son coût entre les différentes opérations. En élargissant l'application de la procédure de financement contractuel à l'ensemble des terrains qui profitent d'un même programme d'équipements publics, la collectivité locale délibérante (ou le préfet dans les OIN) doit s'assurer qu'à situation égale, les opérations d'urbanisme supporteront le même niveau de contribution.

Observation : les conventions successivement établies peuvent viser des programmes d'équipements publics différents lorsque les opérations de construction attendues dans chaque périmètre de convention ne génèrent pas les mêmes besoins en équipements. Par ailleurs, il est possible pour une même opération d'être couverte par plusieurs zones de PUP qui concernent différents programmes d'équipement.



À RETENIR : si un programme d'équipements profite à d'autres terrains que ceux visés par une première convention en cours d'élaboration, la collectivité doit instaurer une zone dans laquelle tous les propriétaires, aménageurs ou constructeurs seront contraints de signer une convention de PUP préalablement à l'obtention d'une autorisation d'occuper le sol sur ces terrains.

3 Une possibilité de préfinancement des équipements publics

Le PUP relevant d'un régime contractuel offre la possibilité pour la collectivité d'obtenir un versement anticipé de la participation des opérateurs.

Les paiements peuvent être conditionnés par les délais de livraison des équipements publics programmés.

Pour la collectivité locale, la détermination de ces délais résultera de sa capacité à financer les équipements en fonction de la réalisation des opérations.

Pour le propriétaire foncier, l'aménageur ou le constructeur, la disponibilité des équipements peut conditionner tout ou partie de la commercialisation de son opération. En effet, les équipements publics, notamment d'infrastructure, sont souvent immédiatement indispensables pour le bon fonctionnement de l'opération (accès, fourniture des fluides et de l'énergie...), ou valorisent le bien et constituent un argument commercial évident (proximité des services publics tels que l'école ou une crèche).

Les signataires peuvent s'accorder sur le versement de tout ou partie du montant dû dès la signature de la convention. Dans ce cas, l'intérêt majeur du PUP réside dans la possibilité d'obtenir un **réel préfinancement des équipements publics et une accélération du rythme de réalisation de l'ensemble de l'opération.**

Même s'il concourt à la satisfaction d'intérêts convergents entre signataires publics et privés, le préfinancement des équipements publics au moyen du PUP reste facultatif. Il ne peut résulter que des négociations entre signataires des conventions de PUP, en fonction des intérêts et moyens de

chacun. Néanmoins, cette possibilité constitue un levier majeur pouvant favoriser le démarrage de l'opération, qu'il convient de ne pas négliger au détriment de la seule discussion sur le montant et la forme de la participation.

Observation : dans la réalité, cette possibilité n'est pas toujours exploitée. S'il allège le budget communal, ce préfinancement demande à l'aménageur de faire une avance sur les recettes de l'opération, sur ses fonds propres ou par recours à l'emprunt alors même qu'il n'a pas commencé à commercialiser son opération et à encaisser de recettes. Cette pratique se heurte également à l'insécurité juridique attachée à la délivrance des permis d'aménager ou de construire.

L'opportunité de recourir au PUP 4

Le choix du PUP doit résulter d'une comparaison avec l'intérêt et les limites des autres procédures financières permises aux collectivités. Cette comparaison doit également prendre en compte l'articulation avec les outils juridiques et les stratégies d'aménagement privilégiées (diffus, encadré, négocié ou public) en fonction de la maîtrise foncière et des délais opérationnels.

Le recours au PUP est praticable dans toutes les filières négociées et/ou publiques.

Pour procéder à cette comparaison et choisir le mode de financement le plus adapté, il convient de disposer au minimum des informations suivantes :

- l'identification du ou des projets devant contribuer au financement des équipements publics ;
- l'identification des équipements publics à créer ou à renforcer pour répondre aux besoins des nouvelles constructions du projet présenté par l'auteur d'une opération ;
- le calcul de la part du coût des équipements correspondant à la satisfaction des besoins des futurs usagers et habitants des nouvelles constructions.

Sur cette base, les conditions premières de mise en œuvre du régime du projet urbain partenarial sont identiques à celles du recours à la taxe d'aménagement majorée ou du régime de la ZAC.

Tableau de synthèse des différents outils opérationnels mis en œuvre dans le cadre des projets d'aménagement en fonction des différentes filières d'aménagement (tableau modifié d'après Thierry Vilmin, Logiville)

	Diffus « laisser-faire »	Réglementaire « encadré »	Souple « négocié »	Public « maîtrisé »
Principe	Application de règles générales, non intervention	Définition de règles précises pour inciter à la mutation	Règle souple mais implication forte de la collectivité favorisant la négociation avec les acteurs privés	Aménagement piloté par la collectivité, une SEM ou une SPL
Contexte foncier				
Extension urbaine	Zone U, gabarit	Règlement AU, OAP	Règlement AU et/ou ⁴⁰ OAP simple et souple	AU stricte
Tissu existant	Zone U, gabarit	Règlement incitant à la densification	U ancien, servitude 5 ans	U ancien, servitude 5 ans
Outils fonciers	DPU ponctuel, ER	DPU ponctuel, ER	Acquisitions foncières ponctuelles,	Réserves foncières, expropriation, ZAD, DPU
Outils financiers	TA, TA majorée, PAC, TFPNB majorée, PUP	TA, TA majorée TFPNB majorée, PUP ou zone de PUP	PUP, zone de PUP	ZAC, zone de PUP
Outils opérationnels	PA, PC, DP	PA, PC, PVD, AFU-A	PA, PVD, AFU-A, ZAC	ZAC

Avec les PLU nouvelle 40
génération, les zones AU peuvent
aussi n'avoir que des OAP sans
règlement !

4.1 Comparaison avec la part communale de la TA

Le produit de la part communale de la taxe d'aménagement normalement exigible par le projet d'opération est déterminé par application du taux de droit commun applicable sur l'ensemble du territoire communal ou de celui déjà spécifiquement fixé sur le secteur où doit être réalisée l'opération. Il est également opportun de procéder au calcul du rendement théorique de la mise en place d'un secteur de TAC à taux majoré, dans la limite de 20 % si cela n'est déjà le cas.

Une première approche de la rentabilité de la part communale est réalisable à l'aide du tableau ci-après précisant, pour l'année 2016, le produit de la taxe par mètre carré de surface taxable.

**TA communale = surface taxable de la construction
x valeur forfaitaire x taux communal**

Estimation du rendement de la TA communale
(€ / m² SP)

Valeurs forfaitaires / m ² SP	Province	Île-de-France
Valeur forfaitaire (en €)	701,00	795,00
Part communale de la TA		
1 %	7,01	7,95
2 %	14,02	15,90
3 %	21,03	23,85
4 %	28,04	31,80
5 %	35,05	39,75
Part majorée de la TA communale		
10 %	70,10	79,50
15 %	105,15	119,25
20 %	140,20	159,00

41 Code de l'urbanisme, article L. 331-7 à L. 331-9 et R. 331-4 à R. 331-6.

42 Code de l'urbanisme, article L. 331-12.

43 Code de l'urbanisme, respectivement articles L. 331-10 et L. 112-1.

44 Il est à noter que les aires de stationnement intérieures peuvent être exonérées à la diligence des collectivités locales.

Les rentabilités doivent être appréciées en retenant les points suivants :

- le régime de la part communale de la TA comporte une liste d'opérations exonérées⁴¹ de plein droit ou à l'initiative des conseils municipaux ou des conseils communautaires compétents, en totalité ou en partie ;
- un grand nombre d'opérations bénéficie d'un abattement⁴² forfaitaire de 50 %, notamment l'essentiel des constructions de logements, à savoir les logements locatifs sociaux (hors PLAI totalement exonérés) et les cent premiers mètres carrés de toutes les autres constructions destinées à l'usage d'habitation principale de leurs occupants ;
- la « surface taxable » est différente de la surface de plancher des constructions⁴³. La surface prise en compte est la surface de plancher close et couverte, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies. Elle comprend également la surface des stationnements intérieurs ;
- la valeur forfaitaire au mètre carré de la surface de plancher taxable est actualisée chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction. Elle est en 2016 de 701 €/m² et de 795 €/m² en Région Île-de-France ;
- toutes les aires de stationnement sont imposables, sous des modalités différentes, selon qu'elles sont comprises ou non dans des bâtiments⁴⁴.

Observation : les décisions relatives à la part locale de la TA, qu'il s'agisse ou non de secteurs à taux majoré, doivent être adoptées avant le 30 novembre pour une application au 1^{er} janvier suivant. Il faut donc très largement « anticiper », alors qu'un PUP ou un périmètre de PUP peut être mis en place en quelques semaines...



À RETENIR : lorsque le produit de la part communale de la TA (majorée ou non) est inférieur au coût des équipements publics à réaliser, les collectivités sont légitimes pour recourir au financement contractualisé que permet la procédure du PUP. Il ne peut cependant rapporter plus que le coût global des équipements. À l'inverse, le régime du PUP mis en œuvre est illégal s'il a pour effet de réduire le montant de la participation en dessous du produit normalement exigible au titre de la part communale de la TA.

4.2 Comparaison avec le régime de la ZAC

Lorsque le produit de la part communale de la TA en vigueur est inférieur à la fraction proportionnelle du coût des équipements publics à réaliser et que les objectifs d'aménagement ne peuvent pas être atteints par les opérations laissées à la seule initiative d'acteurs privés, la procédure de ZAC est dans ce cas appropriée. Le régime financier concernant les équipements publics est équivalent. En revanche, l'initiative de l'opération est publique avec une implication nécessaire de la collectivité en amont du projet pour le définir (périmètre et donc délimitations des fonciers concernés, programme prévisionnel de construction, programme des équipements publics). Cette procédure permet ainsi de gérer via un seul outil le volet financier et le volet urbain, avec la possibilité de déléguer, à travers une concession d'aménagement, la maîtrise d'ouvrage de certains équipements publics (voiries, réseaux, espaces publics). Une ZAC peut aussi être lancée sans l'accord en amont des propriétaires fonciers.



À RETENIR : les régimes de ZAC et de PUP proposent potentiellement des rendements financiers identiques pour le financement d'un même programme d'équipements publics. La différence essentielle entre la ZAC et le PUP réside donc dans la préexistence d'opérateurs privés sur le secteur et de la stratégie politique de la collectivité. En revanche, la ZAC implique pour la collectivité locale un autre niveau d'implication financière, technique et politique dans la conduite du projet urbain lui-même. Par ailleurs, dans le cadre de la ZAC, à moins d'être à maîtrise foncière partielle, le financement des équipements publics est pris en charge par l'aménageur qui le répercute sur les promoteurs dans les prix de cession des droits à construire avec, donc, la possibilité de faire de la péréquation entre opérations en fonction de la commercialité de chaque lot.



À NOTER : point de vigilance sur la négociation du montant de la participation PUP.

La part des équipements publics à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des promoteurs fait l'objet d'une négociation financière souvent longue et complexe. Pour la collectivité locale, il s'agit de trouver une source de cofinancement à ces investissements rendus strictement nécessaires à la réalisation de l'opération. Elle va chercher à négocier une participation la plus élevée possible, dans la limite de ce que permet l'application du principe de proportionnalité. Elle minimisera d'autant le reste à payer sur ses fonds propres.

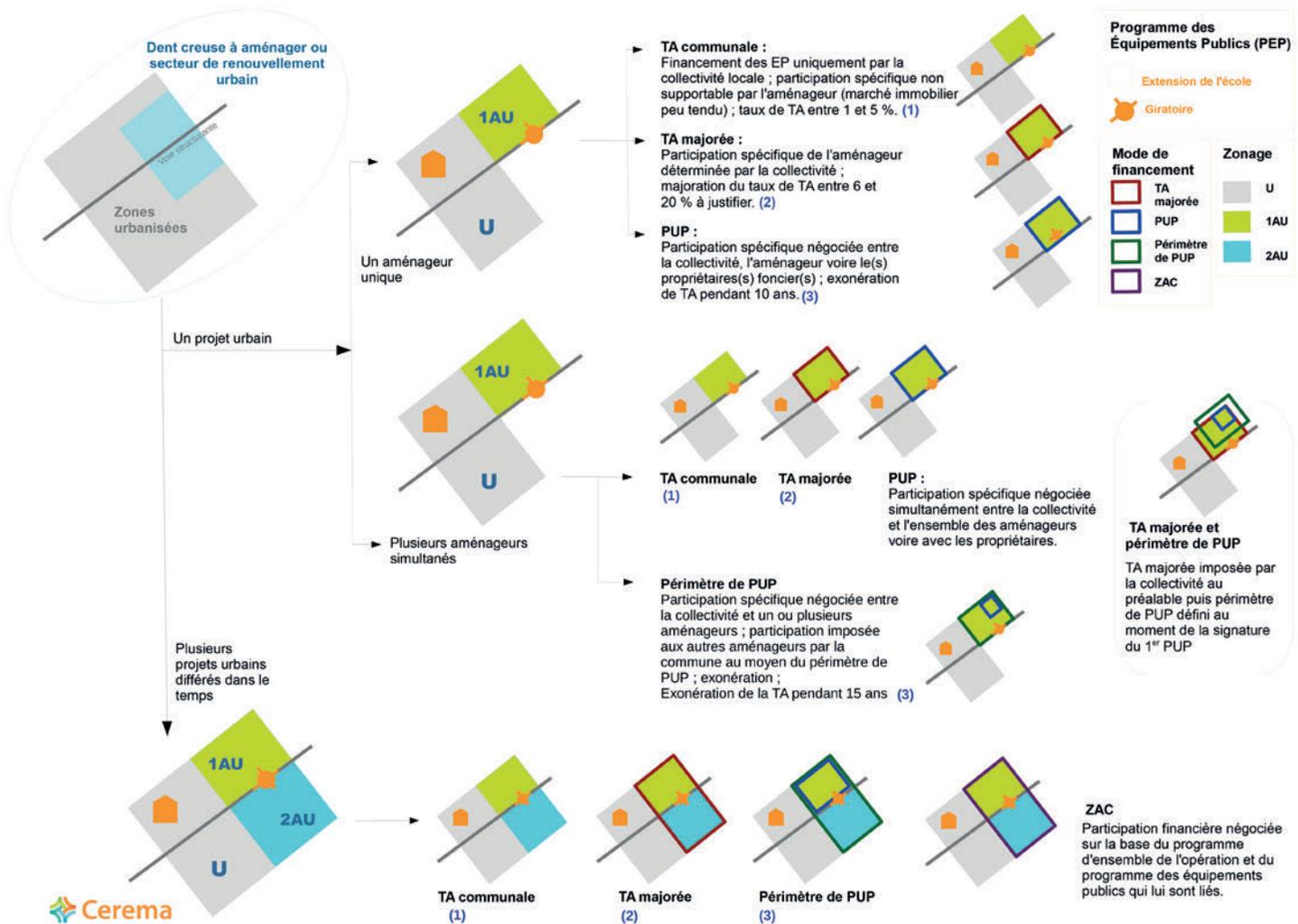
Pour l'aménageur et le promoteur, il convient d'intégrer le montant de ces participations aux bilans de leurs opérations. Tant que ce montant ne remet pas en cause leur équilibre économique,

il reste supportable. En revanche, si le montant des participations est estimé trop élevé, il peut mettre en cause la faisabilité financière d'une opération. Dans ce cas, soit les projets risquent d'être abandonnés, soit les programmes de constructions et d'équipements publics doivent être redéfinis.

Économiquement, le montant des participations PUP sera intégré dans les prix de sortie des

biens construits et répercuté sur le prix de vente final. Les promoteurs s'attachent donc à ce que ces prix de sortie restent dans les prix du marché pour commercialiser rapidement leurs constructions. La collectivité doit vérifier par ses propres études de marché que les prix de sortie générés par ses demandes de participation demeurent accessibles aux acquéreurs (ménages ou entreprises) qu'elle cherche à accueillir.

Synthèse des différentes possibilités de partage des coûts du programme des équipements publics

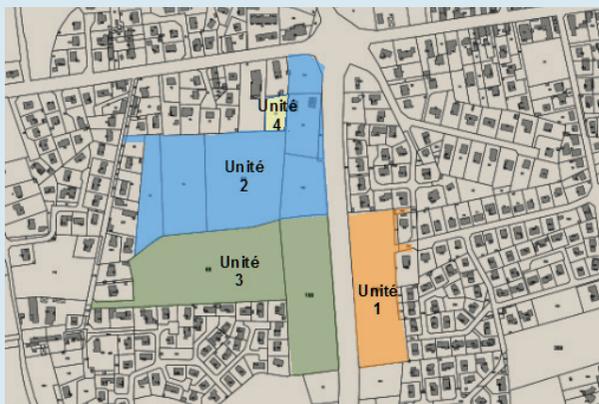


Exemple de comparaison du rendement entre TA et PUP

L'aménagement d'un secteur d'un territoire communal peut accueillir diverses opérations de construction sur quatre unités foncières distinctes, situées de chaque côté d'une voie publique communale. Le secteur opérationnel est situé en zone U du PLU et pour une partie en zone AU. Les programmes de constructions nouvelles sont les suivants :

- **Unité 1** : superficie terrain de 6 500 m², 25 maisons individuelles. Surface de plancher totale 3 700 m² dont 750 m² de surface de stationnement en sous-sol et 400 m² à l'extérieur des constructions en projet.
- **Unité 2** : superficie terrain de 18 000 m², 142 logements en habitat collectif et 30 maisons individuelles. Surface de plancher totale 17 000 m² dont 5 000 m² de surface de stationnement en sous-sol.

Localisation des différentes unités foncières du secteur communal à aménager



- **Unité 3** : superficie terrain de 14 000 m², un hôtel de 95 chambres et un restaurant (surface de plancher 3 500 m²), locaux de bureaux (surface de plancher 4 000 m²), locaux commerciaux de proximité (surface de plancher 3 000 m²), 2 400 m² de surface de stationnement en sous-sol et 50 aires de stationnement en extérieur.
- **Unité 4** en limite et continuité de l'urbanisation existante : superficie du terrain 550 m², projet de construction de 2 maisons de ville ; surface de plancher totale 320 m².

L'aménagement de ce secteur rend nécessaire la réalisation d'importants travaux de voirie sur la route départementale traversant le secteur ainsi qu'une restructuration profonde des réseaux secs et humides. Les études préalables ont estimé que l'arrivée de nouveaux habitants dans ce quartier allait nécessiter l'extension des capacités d'accueil de l'école et de la crèche. Le coût total est estimé à plus de 6,5 M€ et est détaillé dans le tableau ci-dessous.

Coût des équipements publics rendus nécessaires par l'opération

Programme des équipements publics (PEP)	Coût (M€)
Voirie	2,3
Réseaux	3,0
Extension des locaux scolaires	0,45
Extension de la crèche	0,837
Total	6,587

Un premier promoteur, propriétaire de l'unité 1, est disposé à signer une convention de PUP pour débiter rapidement l'aménagement de son terrain. Les projets sur les trois autres secteurs sont quant à eux moins avancés et seront mis en œuvre ultérieurement. En l'état des

réflexions conjointes de la commune et des constructeurs, les premiers permis de construire seront délivrés dans les mois à venir et devraient ensuite s'échelonner sur plusieurs années.

Dans ce cadre, la commune s'interroge sur les modalités de financement des investissements rendus nécessaires

par l'aménagement de ce secteur et sur la forme de la contribution des opérateurs.

Il convient alors de déterminer, pour chaque équipement du PEP, le montant maximal de la participation. Le tableau ci-dessous met en évidence une participation possible de plus de 4,39 M€.

Répartition du coût des équipements publics entre la commune et les aménageurs en fonction de leur proportion d'usage

	coût global estimé	subventions prévisionnelles	coût net	part communale		part aménageur	
				%	€	%	€
Voirie	2 300 000 €	0 €	2 300 000 €	20 %	4 600 €	80 %	1 840 000 €
Réseaux	3 000 000 €	500 000 €	2 500 000 €	30 %	7 500 €	70 %	1 750 000 €
Extension de l'école	450 000 €	150 000 €	300 000 €	20 %	600 €	80 %	240 000 €
Extension de la crèche	837 000 €	137 000 €	700 000 €	20 %	1 400 €	80 %	560 000 €
Total	6 587 000 €	787 000 €	5 800 000 €		14 100 €		4 390 000 €

Préalablement au choix de tout dispositif de contribution d'urbanisme, il est impératif de déterminer le produit potentiel de la part communale de la TA :

- en retenant les éléments d'imposition définis localement, à savoir le taux de droit commun applicable sur l'ensemble du territoire de la commune. Dans le cas proposé, il est fait application du taux de 3 % et aucune exonération facultative n'est applicable ;
- en prenant comme hypothèse l'instauration d'un taux de TA majoré sur ce périmètre, pouvant être instauré par délibération du conseil municipal jusqu'à hauteur de 20 % maximum.

Le tableau page suivante mentionne les différentes étapes du calcul de la taxe communale. Il révèle, *in fine*, que :

- le produit de la taxe au taux de droit commun de 3 % applicable sur le territoire communal ne représente que 8 % du PEP ;

- et au maximum, si la commune décide de définir un secteur de TA à taux majoré dans les conditions définies à l'article L. 332-15, le produit de la TA ne représentera, au plus, que 54 % du coût du PEP.

Le rendement d'une TA même majorée à 20 % reste inférieur à la contribution que la collectivité peut percevoir en respectant le principe de proportionnalité. Il peut être alors plus rentable pour la collectivité locale de négocier la signature d'une convention PUP avec les acteurs privés du projet (propriétaires et/ou aménageurs) ou de créer une ZAC.

La commune exclut rapidement le recours à la procédure de ZAC, celle-ci ne présentant aucun intérêt dès lors que les terrains à construire sont maîtrisés par des propriétaires fonciers manifestant une volonté d'aménager le secteur conformément aux orientations définies par la commune.

À partir de ce constat, elle peut décider de recourir au régime du PUP pour s'assurer du paiement d'une partie du programme des équipements publics. Pour se faire, il convient que le montant de la participation de PUP soit :

- proportionnel à l'utilisation des équipements publics par les futurs utilisateurs de ce quartier. La répartition de la part aménageur peut être envisagée pour les réseaux et la voirie au prorata de la surface de plancher. En revanche, pour le financement des extensions de

l'école et de la crèche, aucune participation ne peut être exigée pour le restaurant et l'hôtel, ces activités ne rendant pas directement nécessaire la réalisation de ces équipements publics ;

- supérieur à celui du taux de droit commun de 3 % en vigueur sur son territoire ;
- acceptable par les promoteurs, dès lors qu'il ne remet pas en cause l'équilibre économique des opérations.

Simulation du rendement de la part communale de la taxe d'aménagement

		Bases Vm ² SP valeur 2015		Base imposable partielle (€)	Base imposable totale (€)	Taux part communale	Montants TA par projets (€)
		Abattement 50 %	Sans abattement				
Terrain 1							
Nombre logements	25						
Surface de plancher totale	3 700						
Sp100 premiers m ² par logements	2 500	353		882 500			
Sp supplémentaire	1 200		705	846 000	1 760 500	3	52 815
Aires de stationnement extérieur 400/25=16 (nombre)	16	Base par emplacement		2000	32 000		
Terrain 2							
Nombre de logements 142+30=172	172						
Surface de plancher totale	17 000						
Sp100 premiers m ² par logements 17 000/172=98 m ²	17 000	353		6 001 000	6 001 000	3	180 030
Terrain 3							
Résidence, restaurant, bureaux SP totale	12 900						
SdP totale y compris stationnement intérieur	12 900		705	9 094 500	9 194 500	3	275 835
Aires de stationnement extérieur (nombre)	50	Base par emplacement		2000	100 000		
Terrain 4							
Nombre de logements	2						
Surface de plancher totale	320						
Sp100 premiers m ² par logements 100x2=200	200	353		70 600	155 200	3	4 656
Sp supplémentaire	120		705	84 600			
Base imposable totale					17 111 200 €	Part TA totale	513 336 €
Si taux porté à							
						5 %	855 560 €
						10 %	1 711 120 €
						15 %	2 566 680 €
						20 %	3 422 240 €

La commune exclut rapidement le recours à la procédure de ZAC, celle-ci ne présentant aucun intérêt dès lors que les terrains à construire sont maîtrisés par des propriétaires fonciers manifestant une volonté d'aménager le secteur conformément aux orientations définies par la commune.

À partir de ce constat, elle peut décider de recourir au régime du PUP pour s'assurer du paiement d'une partie du programme des équipements publics. Pour se faire, il convient que le montant de la participation de PUP soit :

- proportionnel à l'utilisation des équipements publics par les futurs utilisateurs de ce quartier. La répartition de la part aménageur peut être envisagée pour les réseaux et la voirie au prorata de la surface de plancher. En revanche, pour le financement des extensions de l'école et de la crèche, aucune participation ne peut être exigée pour le restaurant et l'hôtel, ces activités ne rendant pas directement nécessaire la réalisation de ces équipements publics ;

- supérieur à celui du taux de droit commun de 3 % en vigueur sur son territoire ;
- acceptable par les promoteurs, dès lors qu'il ne remet pas en cause l'équilibre économique des opérations.

Enfin, comme l'aménagement du secteur se fera par des opérations distinctes, la collectivité instaure une zone de PUP qui rend obligatoire la signature d'une convention de PUP sur la base des modalités de répartition définies par la même délibération. Après négociation de la participation admissible par les acteurs privés du projet. La clé de répartition des participations sera transcrite sous la forme du tableau suivant :

Clé de répartition du coût des équipements publics

	coût global estimé	subventions prévisionnelles	coût net	part communale		part zone de PUP		PUP 1		PUP 2		PUP 3		PUP 4	
				%	€	%	€	%	€	%	€	%	€		
Voirie	2 300 000 €	0 €	2 300 000 €	20 %	460 000 €	80 %	1 840 000 €								
Réseaux	3 000 000 €	500 000 €	2 500 000 €	30 %	750 000 €	70 %	1 750 000 €								
Extension de l'école	450 000 €	150 000 €	300 000 €	20 %	60 000 €	80 %	240 000 €								
Extension de la crèche	837 000 €	137 000 €	700 000 €	20 %	140 000 €	80 %	560 000 €					Exclu			
Total	6 587 000 €	787 000 €	5 800 000 €		1 410 000 €		4 390 000 €								

Clé de répartition à négocier et justifier

Équipements publics sans lien

L'initiative du recours au financement de PUP 5

L'initiative de la convention appartient au porteur de projet (propriétaire foncier, constructeur ou aménageur) ou à la collectivité compétente en matière d'urbanisme.

Il convient de ne pas confondre l'initiative du projet, responsabilité relevant du maître d'ouvrage de l'opération (elle est généralement privée dans le cadre du PUP) et l'initiative de la signature d'une convention de PUP, relevant soit du parti public, soit du parti privé, soit des deux en fonction du contexte et de la localisation du projet.

5.1 Une initiative contractuelle et librement négociée

Le choix de cette procédure contractuelle suppose que le projet de futures constructions nécessite la réalisation d'équipements publics insuffisamment financés par l'encaissement, après la délivrance des permis, de la seule taxe d'aménagement communale (TAC).

Le PUP est l'expression **d'intérêts convergents** entre, d'une part la collectivité publique compétente en matière de PLU, qui doit assurer la réalisation d'équipements publics sans toujours avoir des moyens suffisants pour les financer, et d'autre part les opérateurs qui ne peuvent pas concrétiser leurs opérations si les équipements publics ne sont pas réalisés. Les conventions désormais permises par la loi peuvent permettre une réalisation plus rapide des projets.

Par sa nature totalement ou partiellement contractuelle, le PUP constitue une alternative au régime de prescription unilatérale de la part communale de la TA.

Un opérateur privé est conduit à proposer sa participation au financement des équipements publics rendus nécessaires :

- parce que l'absence ou l'insuffisance des équipements publics empêche la faisabilité de son opération (desserte en réseaux insuffisante ou projet en décalage avec le zonage ou le règlement du PLU en voie d'adaptation) ;
- parce que la réalisation de certains équipements valorisera et facilitera la commercialisation de son opération (école, crèche...).

La situation favorable à une négociation public-privé peut aussi être le fruit d'un choix stratégique de la collectivité (attente d'un porteur de projet pour réviser un document d'urbanisme vétuste, instauration d'une zone de PUP, etc.) ou le résultat d'un opportunisme opérationnel (sollicitation d'un opérateur pour adapter la règle à son projet). Il s'agit donc pour la collectivité d'accepter que le PLU ne soit pas définitivement figé une fois sa procédure d'élaboration terminée, mais bien au contraire qu'il soit un document dynamique au service de ses objectifs d'organisation urbaine. Cet accord entre financements publics et privés peut donc être perçu comme la recherche d'un intérêt convergent.

Par sa nature conventionnelle, le PUP constitue **un régime de participation innovant face aux régimes de participation antérieurement applicables**, qui relevaient exclusivement de prescriptions unilatérales par la puissance publique locale.

5.2 Une contractualisation rendue obligatoire par la zone de PUP

Depuis la loi ALUR, pour parvenir à une répartition équitable des coûts d'équipement, lorsque l'opération se situe dans une zone de PUP, les signatures de convention de PUP sont imposées par la collectivité sur la base des modalités de répartition des contributions qu'elle définit dans sa délibération créant le périmètre de partage.

Dans cette situation, les clauses des conventions relatives à la consistance du programme des équipements publics et à ses modalités de péréquation sont unilatéralement prédéfinies par la collectivité après information ou négociation avec les propriétaires fonciers ou opérateurs concernés. Les autres clauses sont librement fixées, notamment celles visant les dates de réalisation des équipements, les modalités et dates de paiement des participations.

Observation : la réforme du PUP doit palier les insuffisances des régimes des programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) et de la participation pour voirie et réseaux (PVR) abrogés depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme. Au-delà de leur caractère unilatéral, il leur était principalement reproché d'amener à la production de programmes d'équipements publics sans certitude sur le nombre et le calendrier de réalisation de nouvelles constructions. Ces difficultés techniques conduisaient les communes à devoir supporter des fractions de coût d'équipements importants en l'absence

de réalisation de toutes les constructions attendues. Dans les faits, les collectivités locales souhaitant instaurer une zone de PUP devront être vigilantes aux mêmes limites qu'elles ont pu connaître du temps des PAE ou PVR.

5.3 La possibilité d'organiser une concertation préalable

Dans un souci de transparence, la loi ALUR a introduit la possibilité, pour le ou les opérateurs proposant une convention de PUP, de solliciter l'étude et la tenue **d'un débat, au sein de l'assemblée délibérante**, sur le projet d'aménagement ou de construction qu'il envisage⁴⁵.

Cette action doit être entreprise avant même l'élaboration de la convention. Elle est préalable et distincte de la délibération du conseil municipal ou communautaire autorisant la signature de la convention⁴⁶. La collectivité est **libre d'accepter ou non** cette demande de débat préalable.



À NOTER : cette disposition apportée par la loi ALUR marque une évolution des fonctions du PUP. Il passe d'un « simple » outil de financement des équipements publics à un outil pouvant contribuer à un aménagement concerté. Elle n'a toutefois pas l'effet de transformer le PUP en procédure d'urbanisme au sens strict du terme.

L'aménageur ou le constructeur intéressé par cette demande d'examen préliminaire doit présenter un dossier comportant :

- la définition de son projet d'aménagement ou de construction ;
- la délimitation de son périmètre (futur terrain d'assiette du projet) ;
- la liste des équipements publics dont il estime la réalisation rendue nécessaire par son projet.

⁴⁵ Code de l'urbanisme, article L. 332-11-3-III.

⁴⁶ Code de l'urbanisme, article R. 332-25-1.

Cette mesure, créée par l'article 170 de la loi ALUR, conforte les modalités de concertation sur les projets d'aménagement définies par l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme⁴⁷. En effet, son paragraphe III bis permet notamment aux futurs pétitionnaires de permis d'aménager ou de construire de solliciter de la personne publique compétente pour statuer sur leur projet qu'elle organise, préalablement au dépôt de leur demande, une concertation « volontaire » auprès de la population.

Il est laissé à la collectivité le soin de préciser l'objet du débat et les conséquences à en tirer : il peut porter, par exemple, sur l'opportunité du projet, sur sa cohérence par rapport à la politique d'urbanisme mise en œuvre au travers du PLU, sur son adéquation avec le programme des équipements publics demandés.

L'apport de la loi ALUR en matière de concertation facultative à l'initiative d'opérateurs privés pour une étude et un débat spécifiques sur le recours au PUP ajoute à cette procédure une fonction d'appui à l'urbanisme de projet (ou aux procédures d'aménagement urbain).

Cette concertation préalable vise à favoriser le dialogue dès les phases en amont du projet, si l'importance ou la nature de ce dernier modifie de façon substantielle le cadre de vie ou d'activité de la commune. Le but de cette étape préalable est d'informer le public et, le cas échéant, de faire évoluer le projet de l'opérateur, afin de limiter dans les phases en aval les risques de contentieux.

Il est recommandé de présenter de façon claire et illustrée tous les éléments d'appréciation du projet au public (contexte général, historique du projet, programme de l'opération et programme

des équipements publics, coût...). Le document de présentation doit tout particulièrement expliquer la procédure de PUP, encore largement méconnue du grand public, et préciser les raisons qui ont justifié son choix. Il convient également d'étayer de manière argumentée les modalités de répartition du coût de ces équipements.



À NOTER : pour les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact et pour lesquels la concertation facultative est réalisée, il n'y a pas lieu d'organiser une enquête publique, mentionnée à l'article L. 123-1 du Code de l'environnement.

La demande de permis de construire, ou d'aménager, l'étude d'impact et le bilan de la concertation doivent faire l'objet d'une mise à disposition du public tout comme le document établi par le maître d'ouvrage ainsi que l'avis de l'autorité environnementale⁴⁸.

Le décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 apporte des précisions sur les modalités de concertation. **47**

Décret n° 2015-1782 du 28 décembre 2015 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme. **48**

T R O I S I È M E P A R T I E

LE PUP :

**UN OUTIL FINANCIER AU SERVICE
D'UNE STRATÉGIE URBAINE**

Si la signature d'une convention PUP demeure une démarche simple et souple, il est pour autant nécessaire de l'appuyer sur des éléments solides (programmes détaillés des constructions et des équipements publics, périmètre foncier du projet, phasage de réalisation...) permettant d'estimer et de justifier les besoins en équipements publics et la part pouvant être prise en charge par les acteurs privés.

La convention doit se limiter uniquement :

- à un accord sur la **répartition du financement des équipements publics** entre la collectivité publique compétente (ou l'État dans les OIN) et l'auteur du projet (propriétaires fonciers, aménageurs, constructeurs) ;
- aux **modalités de paiement de la participation** ;
- à la durée d'exonération de la part communale de la TA ;
- aux **dispositions applicables en cas de non-respect des engagements réciproques**.

Pour autant, la phase de son élaboration doit être mise à profit par la collectivité pour apprécier l'impact réel du projet qui lui est présenté et, en tant que de besoin, pour négocier les conditions de sa mise en œuvre.

La négociation entre la collectivité et les acteurs privés (propriétaires fonciers, aménageurs et/ou promoteurs) ne se réduit pas seulement alors à une dimension financière.

Elle peut aboutir par exemple à des modifications et adaptations des projets de construction de logements ou locaux d'activités, ou d'implantation d'équipements publics (intégrables ou non dans le PEP à financer). Elle peut également conduire à définir le phasage d'une ou plusieurs opérations ou encore le niveau de qualité de l'aménagement.

Les retours d'expérience montrent des conditions très variées d'utilisation, illustrant ainsi la souplesse de cet outil : **de la recherche d'une simple optimisation du financement des équipements publics portés par les collectivités à un projet d'ensemble articulant plusieurs dispositifs d'urbanisme opérationnels et financiers.**

Dans un contexte de tension sur les finances publiques, le PUP apparaît ainsi comme un outil efficace pour récupérer une capacité d'investissement en faisant supporter par les opérateurs une partie du coût des équipements publics. Cependant, il serait dommage de ne pas inscrire cet outil financier au service d'une stratégie de développement urbain.

Cadre d'élaboration du projet urbain 1

Il incombe aux collectivités de créer le **cadre d'élaboration de leur projet de développement urbain** afin de pouvoir gérer, de manière contractuelle, les participations d'un projet privé au financement des équipements publics qu'il rend nécessaire.

Les conventions de PUP, pour opération unique ou dans les zones de PUP, s'inscrivent dans une logique de filière de l'aménagement négocié mais elles ne remplacent pas les procédures d'urbanisme opérationnelles. En cela, l'action d'une collectivité doit conduire au choix des procédures applicables. Ces approches doivent permettre de créer les conditions d'une négociation entre acteurs privés et publics. Elles sont préalables et dépassent la seule question financière que réglera la procédure PUP.

Le PUP s'articule avec d'autres outils de l'aménagement et en particulier le plan local d'urbanisme (PLU) à travers son zonage, son règlement ou ses orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ou encore les associations foncières urbaines (AFU) : la collectivité a donc la possibilité de s'impliquer dans la conception des projets urbains sans pour autant en être le maître d'ouvrage à part entière.

En retour, les futurs pétitionnaires peuvent évaluer la faisabilité de leurs projets dans leurs aspects juridiques et économiques en amont. L'approbation du permis d'aménager ou de construire (simple, valant division ou en division primaire) n'agit plus alors comme un couperet mais correspond à la formalisation réglementaire de leur projet négocié.

1.1 Phase préparatoire : s'assurer de la faisabilité des opérations d'aménagement sur le territoire communal

Mettre en œuvre un projet urbain nécessite d'avoir au préalable déterminé un périmètre d'intervention et d'élaborer une programmation en lien avec les besoins et les contraintes du territoire. Cette phase permet de définir les faisabilités environnementales, urbaines, économiques et la faisabilité des opérations individuelles ainsi que les conséquences sur les besoins nouveaux en équipements publics.

Préalablement devraient avoir été identifiées les problématiques particulières ou délicates pouvant avoir un impact important sur la conception et l'économie du projet (zone de pollution, risque minier, risque d'inondation, présence d'espèces protégées, etc.).

L'émergence d'un projet d'aménagement peut avoir de multiples objectifs : répondre à un besoin de logements, requalifier une friche urbaine, redynamiser un tissu économique ou répondre aux sollicitations des aménageurs ou constructeurs privés. Quelles que soient ces raisons, un temps de réflexion est indispensable pour mûrir l'ensemble du projet urbain. Il doit s'appuyer sur les orientations des différents documents de référence (SCoT, PLH et PLU(i) notamment). Ce temps doit permettre d'ébaucher un (ou des) programme(s) de construction provisoire(s), basé(s) sur des études de marché fiables et récentes, d'évaluer l'impact sur les équipements publics existants et de définir les équipements publics

nécessaires, dans le périmètre du projet ou non. La définition d'un programme d'équipements publics englobe à la fois les équipements d'infrastructure (voirie et réseaux) et de superstructure (école, crèche...) qui peuvent avoir un impact financier important pour la collectivité compétente.

Cette étape de définition du projet, même si elle ne le fige pas, en donne les grandes orientations et est indispensable pour la suite : consulter tous les partenaires et négocier avec eux les choix effectués parmi les procédures d'urbanisme opérationnel.

Dans le cas d'un projet d'initiative privée, cette première phase peut avoir été réalisée par l'opérateur, sans forcément consulter la ou les collectivités, alors que des impacts sur les équipements publics seraient à prévoir ou à compléter. C'est pourquoi, face à une proposition venant d'un opérateur, la collectivité, forte de ses analyses préalables, doit aussi prendre le temps de la réflexion pour analyser l'offre faite et se donner les moyens de négocier - jusqu'à mettre à plat - la proposition reçue.

Déposées en application du paragraphe III bis de l'article L. 300-2 ou du dispositif du paragraphe III de l'article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme, les demandes des porteurs de projets d'organiser un débat au sein de l'organe délibérant, préalable au dépôt d'un permis d'aménager ou de construire, peuvent permettre à la collectivité d'apprécier l'opportunité de créer, à bref délai, des périmètres d'équipement dans lesquels les opérations seront associées, en tant que de besoin, au financement des équipements par voie :

- soit de secteur de TA modulée entre 1 et 5 % ;
- soit de secteur de TA majorée au-delà de 5 % et jusqu'à 20 % ;

- soit de zone de PUP pour le financement d'équipements publics dépassant les besoins d'une seule unité foncière ;
- soit de périmètre de ZAC, y compris celle à maîtrise foncière partielle.

De l'importance d'une approche économique et fiscale des documents d'urbanisme.

La révision du PLU, surtout pour les secteurs concernés par des OAP, a vocation à intégrer le financement des équipements publics comme une partie à part entière des études et des politiques d'aménagement. Ce travail permettra d'orienter la stratégie publique d'aménagement mais aussi d'être en capacité de mieux négocier face à une initiative privée le programme des équipements publics et son financement. Cette information clairement exprimée par le document d'urbanisme pourrait également permettre d'amener les principaux opérateurs potentiels à s'engager dans les négociations préalables à la définition de premières conventions de PUP.



À RETENIR : cette phase doit, sur les futurs secteurs de projet, en extension ou en renouvellement urbain, permettre de définir notamment :

- le potentiel de constructibilité du périmètre à aménager (future zone de PUP) ;
- le coût du programme des équipements nécessaires ;
- les modalités de répartition des coûts des équipements après appréciation de leur impact sur les prix de sortie, qui doivent tenir compte de la solvabilité des acquéreurs (ménages ou entreprises) ;
- le produit potentiel de la part communale de la TA, au taux de droit commun applicable ou majoré pour le secteur de projet.

1.2 Phase pré-opérationnelle : choisir les outils appropriés (financier et d'urbanisme opérationnel) pour son projet et son territoire

Lorsque son programme global est défini, la collectivité a suffisamment d'éléments pour choisir la procédure la mieux adaptée et les dispositifs opérationnels appropriés. Plusieurs critères entrent en ligne de compte pour ce choix, critères qui ne sont pas nécessairement techniques. Le choix des outils relève plutôt de l'analyse des réponses à une série de questions.

1.2.1 Les questions autour de la maîtrise d'ouvrage du projet (maîtrise pouvant être partielle)

- Quelle maîtrise la collectivité veut-elle avoir de son projet ? Quelle est sa capacité (en moyens financiers et ressources humaines) à suivre son projet, voire à en assurer la maîtrise d'ouvrage ?
- Quels sont les partenaires présents sur le territoire, en capacité d'être maître d'ouvrage du projet ou d'une partie du projet ?

1.2.2 Les questions autour de la gestion foncière

- Quelle gestion et quelle maîtrise du foncier préalable ?
- Quelle volonté des propriétaires fonciers de participer activement au projet ?

1.2.3 Les questions autour de la complexité du programme d'aménagement

- Le programme est-il uniquement résidentiel ? Quelle doit être la typologie des logements ?
- Le programme est-il uniquement pour l'activité économique ?
- Le programme est-il uniquement à vocation mixte résidentiel et activité ?
- Répond-il à d'autres enjeux que le marché peut difficilement absorber seul ?
- Quel phasage et quelle durée raisonnables pour la réalisation du projet urbain ?
- Quelles sont les difficultés prévisibles et les adaptations à prévoir ?

1.2.4 Les questions autour de l'ampleur du programme des équipements publics

- Le programme du projet nécessite-t-il la réalisation de nombreux équipements publics ?
- Combien peut rapporter la part communale de la taxe d'aménagement ? Est-elle suffisante pour équilibrer le financement des équipements publics induits par l'opération ?

Si ce n'est pas le cas, il convient de se poser la question du recours aux contributions d'urbanisme :

- les équipements publics vont-ils bénéficier exclusivement à ce projet d'aménagement ou d'autres opérations pourront-elles ultérieurement en profiter ? Dans le second cas, il conviendra de s'orienter vers la création d'un secteur de TA majorée ou de mettre en place une zone de PUP ;
- quelle part, équipement par équipement, peut être mise à la charge du projet d'aménagement considéré en respectant les principes du financement des équipements publics ?

- Quel niveau global de participation financière le projet peut-il supporter sans dépasser le niveau des prix de sortie accessible pour les acquéreurs des biens ?
- Quelles sont les possibilités de financement direct par les budgets des collectivités locales ? Quelles sont les capacités de recours à des concours bancaires de chaque maître d'ouvrage d'équipements publics ? Quelles sont les possibilités de subventions à recevoir ? Le FCTVA peut-il, tout ou partie, bénéficier à l'opération ?

Les réponses à ces questions permettent d'apprécier les différentes possibilités de financement et d'estimer leurs avantages et leurs limites respectifs. Les moyens techniques ou financiers à disposition et les choix politiques en matière d'implication opérationnelle (encadrement réglementaire, aménagement négocié, maîtrise d'ouvrage urbaine publique), orientent aussi le choix des outils juridiques et financiers à mobiliser. Pour faciliter ces approches, référez-vous au tableau de la page 21 récapitulant les différentes possibilités de financement que le Code de l'urbanisme et le Code de la santé publique mettent à la disposition des maîtres d'ouvrage des équipements publics générés par les opérations d'aménagement.



À RETENIR : cette phase doit éclairer le choix des procédures opérationnelles, et celui des procédures de financement lors de l'élaboration du projet urbain.

1.3 Phase opérationnelle

Dans le cadre d'une procédure négociée, l'enjeu est d'orienter le projet de telle sorte qu'il permette une convergence des intérêts des futurs usagers et futurs habitants des nouvelles constructions et de l'intérêt général :

- pour l'opérateur privé, la finalisation de son projet d'opération et la recherche d'un équilibre financier garantissant l'obtention rapide des autorisations d'urbanisme, la commercialisation des lots ou des constructions et sa propre rémunération ;
- pour la collectivité, la garantie de la prise en compte, à un niveau légitime et légal, du financement de ses équipements publics articulé avec ses objectifs politiques en termes de programmation (logements, activités, commerces), d'insertion et de qualité urbaine.

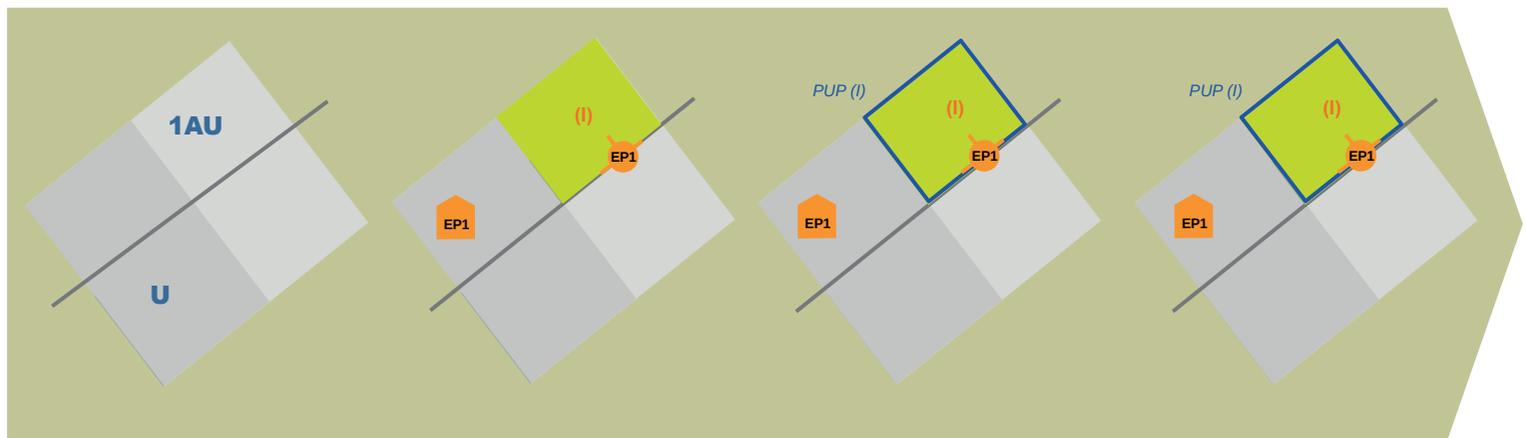
Dans un contexte donné, l'élaboration du projet urbain peut donc résulter des capacités de chacun à négocier sans toutefois, pour la collectivité, aliéner ses prérogatives de puissance publique. Il vise en particulier à intégrer :

- la complexité et temps de travail variables suivant la taille du projet ; besoin d'une ingénierie spécifique ; processus maîtrisé dans les grandes collectivités dotées de services techniques où le marché est suffisamment tendu pour inciter les acteurs privés à la négociation et où le projet urbain est, en principe, clairement défini ;
- le besoin d'anticipation et de réactivité des collectivités afin de pouvoir dialoguer dans de bonnes conditions avec les aménageurs et les constructeurs ; implication plus forte jusqu'aux étapes opérationnelles.



À RETENIR : cette phase doit permettre de finaliser le projet urbain de la collectivité. Ensuite, il sera possible de rédiger les projets de convention.

Descriptif indicatif des principales étapes de mise en œuvre d'une convention PUP



Phase préalable

PLU approuvé
 - Zone U ou AU
 - Projet d'ensemble
 - Urbanisation phasée dans le temps
 (facultatif)

Phase préparatoire

Faisabilité de l'opération (I)
 - Analyse des besoins
 - Élaboration du plan d'aménagement et du programme
 - Définition du programme des équipements publics
 rendus nécessaires par l'opération (**EP1**)

Phase pré-opérationnelle

Financement des équipements publics
 - Estimation du coût des **EP1**
 - Choix du mode de financement par PUP
 - Identification du/des contributeurs: (I)
 - Négociation et signature
 de la convention de **PUP(I)**

Phase opérationnelle

Mise en œuvre de l'opération (I)
 - Réalisation des **EP1**
 - Paiement de la participation
 - Construction et commercialisation
 du programme

Descriptif indicatif des principales étapes de mise en œuvre d'une convention de PUP en zone de PUP

Phase préalable :

PLU approuvé

- Projet d'ensemble
- Zone U ou AU
- Urbanisation phasée dans le temps

Phase préparatoire :

Faisabilité de l'opération (I)

- Analyse des besoins
- Elaboration du plan d'aménagement et du programme
- Définition du programme des équipements publics rendus nécessaires par l'opération (I) (EP1)



Phase pré-opérationnelle

Financement des équipements publics

- Estimation du coût des EP1
- Choix du mode de financement par PUP

- Identification de tous les bénéficiaires : (I) + (II)
- Négociation de la convention de PUP(I)
- Instauration du périmètre de PUP [(I) + (II)]

Phase opérationnelle

Réalisation de l'opération (I)

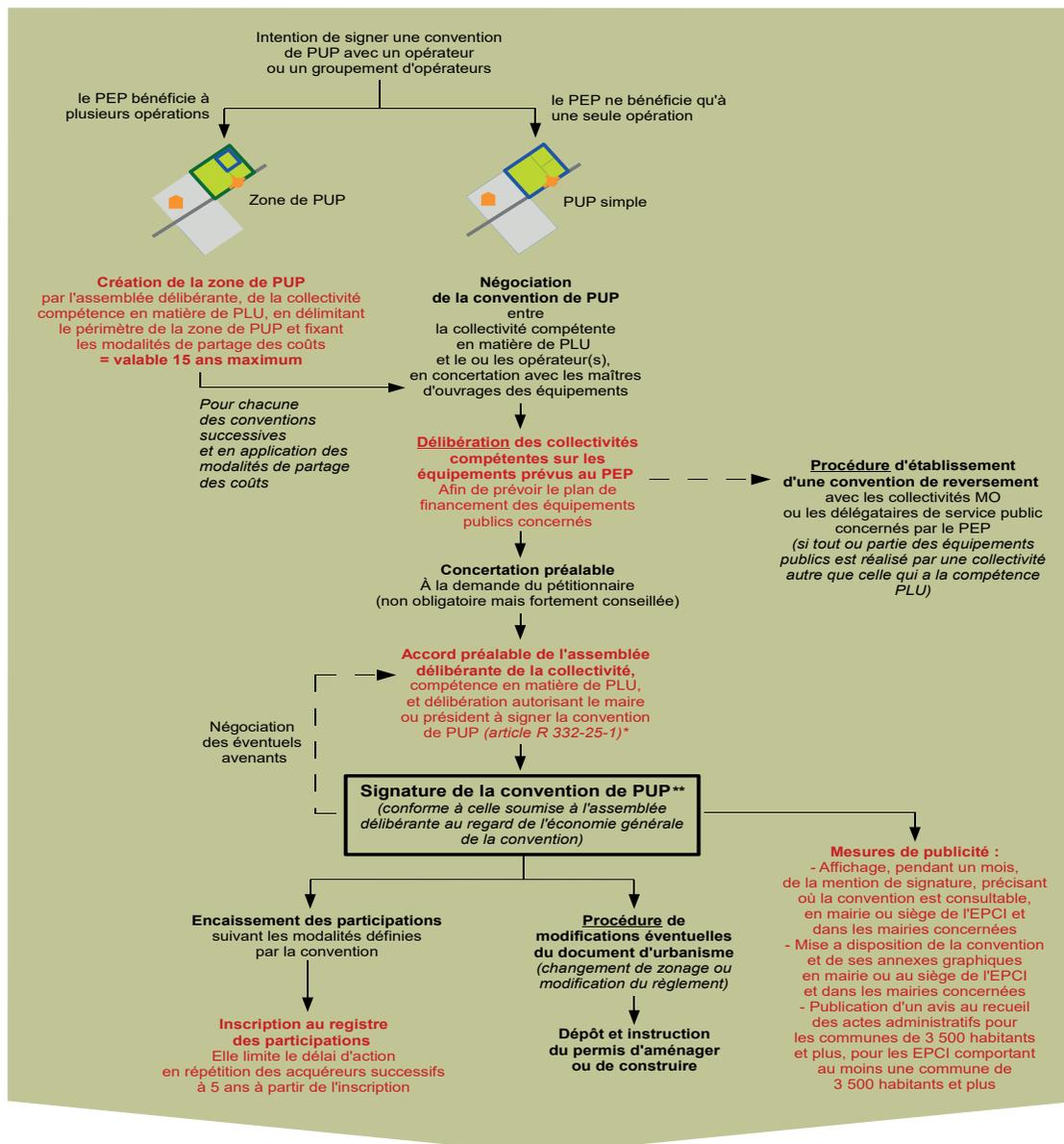
- Paiement par le(s) aménageur(s) (I) de sa/leur participation
- Réalisation des EP1 par la collectivité

Mise en œuvre de l'opération (II)

- Détermination du programme et programme des EP
- Signature du PUP (II) imposé par le périmètre de PUP pour le financement des EP1
- Possibilité d'intégrer une participation pour des EP2 rendus nécessaires spécifiquement par l'opération (II)

Modalités de conclusion et 2 de mise en œuvre des conventions de PUP

La signature d'une convention de PUP nécessite plusieurs étapes administratives préalables. Le processus opératoire est décrit dans le schéma suivant.



3 Le PUP : un outil mobilisable à tout moment

La convention de PUP formalise le résultat d'une négociation financière déterminant la répartition de la prise en charge des parts du coût d'équipements publics qui profitent à une prochaine opération d'aménagement ou de construction. Elle est généralement signée au moment de la finalisation de la conception du projet, une fois le programme de l'opération arrêté et le bilan d'aménagement équilibré, avant le démarrage de la phase opérationnelle. Elle doit impérativement être signée par les deux parties **avant le dépôt de la demande de permis d'aménager ou de construire**⁴⁹.

Le choix du recours au PUP peut se faire à tout moment de la vie du projet urbain, dès les premières études de faisabilité. Le recours au PUP s'exerce en lien avec les autres dispositifs d'urbanisme et doit être un élément de la réflexion globale d'aménagement.

Ainsi, lorsque la(les) collectivité(s) travaille(nt) sur son(leur) **document de planification (PLU ou PLUi)**, il est très opportun d'anticiper le besoin en équipements publics induit par les stratégies d'urbanisation à l'échelle du territoire et de la durée de mise en œuvre du PLU. Le recours au PUP peut être envisagé dès cette étape amont. Il permet ainsi de faire le lien entre planification réglementaire et urbanisme opérationnel en prévoyant, dès les premières réflexions d'urbanisme, les modalités du financement des équipements nécessités par tout projet urbain.

La problématique des équipements publics à réaliser et de leur mode de financement doit être envisagée au cours de la définition du projet d'**aménagement urbain**. Dans ce cas, la proposition de recourir aux régimes de PUP peut constituer, durant les différentes étapes d'élaboration du projet urbain, un levier de négociation des programmes de construction.

Actuellement, ces exercices en amont sont rarement entrepris notamment pour des petites opérations d'aménagement ou de construction. Au mieux, ce n'est que lorsqu'un projet est initié par un opérateur privé que la problématique des équipements est examinée. Dans ce cas la collectivité, qui n'a pas toujours été associée à la définition du projet, est mise au pied du mur pour réaliser ses équipements publics et doit réagir rapidement pour en assurer le financement. Le PUP peut répondre à ces diverses situations mais avec des marges de manœuvre plus ou moins réduites ou difficiles compte tenu de l'absence de prévisions préalables.

⁴⁹ Code de l'urbanisme, articles R. 431-2, R. 431-36-d, R. 441-4-1.

Éclairages et retours d'expériences 4

Les retours d'expériences des PUP mis en œuvre depuis juillet 2009 montrent :

Une appropriation rapide de ce nouvel outil par les collectivités locales et les opérateurs depuis sa création. Plusieurs raisons l'expliquent.

Depuis la réforme de la fiscalité de l'aménagement de 2010, le PUP est l'unique contribution d'urbanisme dont le champ d'application est suffisamment large pour s'appliquer à la majorité des opérations d'aménagement, quelle que soit leur taille.

Il est apparu dans un contexte économique contraint dans lequel les collectivités locales cherchent à diversifier les sources de financement des équipements publics. À ce titre, le PUP est très souvent perçu comme le moyen de faire financer par les aménageurs privés ce que les collectivités ne peuvent plus, aujourd'hui, prendre en charge seules. Face à ces constats, il convient cependant de rappeler que ce mode de financement reste strictement encadré par les principes de nécessité et de proportionnalité. Il convient également de ne pas oublier que la part des équipements publics financée par des opérateurs privés doit aussi se discuter sur la base de la recherche de l'équilibre du bilan d'aménagement et, finalement, de l'adéquation entre les prix de sortie des biens et la valeur du marché immobilier.

Une diversité de son usage. Elle s'explique avant tout par la souplesse d'utilisation qui est conférée au PUP. Celle-ci correspond à une évolution actuelle des modalités d'élaboration des projets urbains

priviliégiant des pratiques plus partenariales, dans lesquelles tous les acteurs de l'aménagement, publics ou privés, travaillent en synergie, chacun dans son rôle et dans une conception intégrée des projets.

Sur cette base, trois modes d'utilisation du PUP peuvent être distingués, en fonction du contexte et du degré d'implication de la collectivité locale dans le projet. Ils sont, chacun, illustrés par des exemples concrets. Pour autant, ils ne constituent pas un inventaire exhaustif des conditions d'application du PUP mais simplement un état des lieux des pratiques actuelles :

- **Le PUP comme simple outil de financement d'une part du coût des équipements publics**
 - **le PUP « d'opportunité »**, pour donner les moyens à la collectivité de financer les équipements publics nécessaires au démarrage rapide d'une opération.
- **Le PUP comme volet financier de la négociation d'une opération d'aménagement entre public et privé**
 - **le PUP « de réajustement »**, pour débloquer un projet urbain face aux contraintes locales ; exemple de l'opération centre-village à Coudoux (13) ;
 - **le PUP d'initiative publique**, levier de négociation du projet urbain et du financement des équipements publics :
 - pour co-construire un projet entre acteurs publics et privés ; exemple de l'écoquartier Les passerelles à Cran-Gevrier (74),

- pour co-organiser la conception, le financement et la réalisation des travaux d'aménagement et de construction ; exemple du PUP Berliet à Lyon (69) ;
 - **le PUP d'initiative privée** comme alternative à la réalisation d'une ZAC, pour garder un encadrement public souple sur un projet d'aménagement privé ; exemple du parc des Closbilles à Cergy (75) ;
 - **le PUP foncier** pour impliquer les propriétaires fonciers dans le projet d'aménagement et dans le financement des équipements publics ; exemple de l'association foncière urbaine (AFU) des Baudières à Saint-Lattier (38).
- **La zone de PUP comme réponse aux besoins de plusieurs opérations en lien avec une stratégie globale de développement urbain**
 - **le PUP « forcé »** pour répartir équitablement la charge des équipements publics entre tous les opérateurs d'un même projet ;
 - **le PUP d'anticipation** pour assurer à la collectivité locale un retour sur investissement des équipements publics réalisés avant de futures opérations ;
 - **la zone de PUP de renouvellement urbain** pour financer le renforcement des équipements publics en lien avec des opérations en secteurs déjà urbanisés.

4.1 Le PUP d'opportunité, un outil financier pour faciliter la réalisation d'un projet « privé unique »

C'est l'application principalement pratiquée à ce jour sur la base de la loi de mars 2009. Le programme de construction envisagé par un opérateur privé engendre des besoins en équipements publics, dont l'anticipation et la prévision n'ont généralement pas été faites ni correctement calibrées en amont de l'émergence du projet. Dans ce cas, les besoins sont identifiés tardivement au moment de la présentation du projet à la collectivité, voire juste avant le dépôt de la demande d'autorisation du droit des sols (permis de construire ou d'aménager). Dès lors, la réalisation de l'opération suppose que la (ou les) collectivité(s) engage(nt) des financements pour assurer la réalisation des équipements publics rendus nécessaires⁵⁰ sans que ces dépenses soient programmées ou rendues possibles par le budget communal. Dans de nombreux cas, les collectivités ne sont pas capables d'assumer seules et rapidement les coûts de ces équipements, ce qui compromet la mise en œuvre de l'opération dans les délais prévus par l'opérateur.

La signature d'un PUP offre alors l'opportunité de négocier avec l'opérateur privé une contribution financière aux équipements qui devront être réalisés. La contribution est de nature financière. Mais elle peut être acquittée sous la forme d'apports de foncier non bâti ou bâti : c'est souvent le cas lorsqu'un équipement public est prévu sur une emprise privée pour des équipements tels que des renforcements de la desserte en voirie, des pompes de relevage, des places de parking public.

⁵⁰ L'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de refuser un permis de construire ou d'aménager pour insuffisance des réseaux (eau, assainissement ou distribution d'électricité).



À NOTER : dans le cas d'apport de terrain déjà bâti, les constructions doivent avoir été réalisées avant la signature des conventions.

Le PUP apparaît ainsi comme facilitateur d'opération, dans la mesure où il participe à la résolution de la difficile équation entre constructions nouvelles et financement des équipements publics.

Pour la collectivité, sa mise en œuvre, simple et souple, permet un financement des équipements publics, avec un rendement plus avantageux que la part communale de la taxe d'aménagement. En revanche, en apportant une solution au coup par coup, elle ne permet généralement pas à la collectivité d'agir avec une vision d'ensemble sur ses besoins en équipements et sur la manière de les financer.

Pour les opérateurs, elle offre la possibilité de débloquer leur projet rapidement sans pour autant compromettre l'équilibre financier de leur opération. Le montant de la participation étant reporté dans le prix de vente des biens desservis (terrains à construire ou bâtiment).



À NOTER : il est fréquent qu'au cours de la réalisation d'un projet, des aléas de chantier engendrent des surcoûts imprévus. La souplesse de négociation du PUP entre la collectivité porteuse de travaux d'équipements publics et l'opérateur permet de réviser le niveau de participation de chacun dans ce cas. Cet ajustement financier concerne uniquement les équipements publics définis initialement dans le PEP, sous réserve d'un engagement préalable dans la convention initiale.

Un certain nombre de dérives ou d'usages inappropriés ne doivent pas être pratiqués :

- si le PUP offre une souplesse contractuelle qui permet de négocier en fonction des intérêts de chacun, la collectivité doit s'assurer en permanence que les montants des participations financières qu'elle va recevoir respectent les principes de nécessité et de proportionnalité (première partie de ce guide). Dans les secteurs tendus et attractifs, l'opérateur peut être amené à proposer de contribuer au-delà des besoins de son opération pour ne pas avoir à attendre que la collectivité équilibre son budget d'investissement par d'autres sources de financement. La collectivité doit refuser de percevoir des montants de participation supérieurs à ceux qui peuvent être légalement exigibles. Par exemple, le renouvellement de la station d'épuration rendu obligatoire par un apport supplémentaire d'habitants ou d'activités ne doit pas être totalement pris en charge par le premier opérateur opportunément « de passage » ;
- de même, les participations en PUP ne peuvent pas être inférieures au montant de la part communale de la TA normalement exigible (principe d'égalité du citoyen devant la charge fiscale, la part de TA, au taux de droit commun jusqu'à 5 %, quand elle est instaurée, constitue la règle du minimum de contribution exigible de toute opération) ;
- la possibilité offerte par le PUP d'intervenir en ajustement d'un manque d'anticipation sur les équipements publics rendus nécessaires par les ouvertures prévues dans les documents de planification devrait être exceptionnelle. Autrement dit, cet usage possible du PUP ne doit pas dispenser la collectivité de faire une analyse prospective

et économique des impacts de son document de planification sur les équipements publics et de prévoir les financements en conséquence. Aujourd'hui cette évaluation est rarement réalisée, ce qui risque de mettre en sérieuses difficultés les budgets des collectivités. Une étude des besoins en équipements, et de leurs coûts, des zones ouvertes à l'urbanisation devrait être systématique lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. En tout état de cause, cette stratégie de rattrapage doit être étudiée avant le dépôt de l'autorisation de construire ;

- lors d'un ajustement du projet suite à des aléas divers, il n'est pas rare de constater une augmentation de la participation exigée de l'opérateur avec pour conséquence une modification des prix de sortie des logements. Même si le programme reste le même, en termes de volume à produire, une revalorisation des prix de sortie peut avoir pour conséquence une évolution dans les cibles de population attendues par la collectivité. Le plus souvent, les collectivités sont peu attentives à ces effets. Aussi, une vigilance doit être apportée sur la composante sociale du projet. Il en va de même également avec les objectifs initialement fixés en termes environnementaux ou qualitatifs.

La prudence exige de la collectivité de s'assurer de conseils de personnes réellement spécialisées et qualifiées (fiscaliste, avocat, bureau d'études) pour la rédaction du contrat de PUP afin d'en vérifier notamment tous les aspects juridiques et fiscaux. Cette mission doit être réalisée **en accompagnement de l'analyse urbaine du projet** présenté.

Exemple de PUP « de réajustement »

Quartier du Grand Coudoux à Coudoux

Adapter un projet urbain aux contextes et contraintes locaux



Source : Cerema / C. Galeyrand

Le renouvellement urbain du centre-bourg de Coudoux vise à densifier et revitaliser le cœur de cette commune périurbaine d'Aix-en-Provence. Cette opération, à enjeux pour la commune, a été conçue dans le cadre d'une approche environnementale de l'urbanisme (AEU®) : elle se veut exemplaire, intégrant notamment un programme de haute qualité environnementale conjuguant différents types de logements, des commerces, des services et des espaces publics. La concrétisation de ce projet s'est cependant avérée difficile au moment de passer en phase opérationnelle pour diverses raisons économiques. La négociation d'un PUP entre la commune et l'opérateur privé a été l'occasion d'une renégociation du programme. Au final, tout en gardant l'ambition initiale du projet, elle a permis d'équilibrer les charges et les recettes et de dégager des moyens pour financer les équipements publics rendus nécessaires par cet aménagement, ce qui a permis de concrétiser la réalisation de l'opération.

Localisation : Coudoux, Bouches-du-Rhône (3 530 hab.)

Maître d'ouvrage : le promoteur Villa Nova

Caractéristiques de l'opération :

1,2 ha ; 9 000 m² SP environ ; 92 logements dont 35 % de logements sociaux et 450 m² de commerces et de services.

Équipements publics financés : réseaux secs et humides, réseau de chaleur, place publique et voirie.

Participation financière : 0,6 M€ sur 2,03 M€ dont 0,375 M€ sous forme d'apport foncier.

Signataires de la convention : ville de Coudoux et Villa Nova

Délai d'exonération : 10 ans.

Planning : 2004-2006 : élaboration du PLU et de l'OAP avec convention foncière de l'EPF PACA, 2007-2009 acquisitions foncières 2009-2010 négociations du PUP 2012 début des travaux 2014 livraison des derniers logements

Contexte et définition du projet

Un projet ambitieux piloté par la commune

En 2004, la commune de Coudoux, située dans l'agglomération d'Aix-en-Provence, a initié un projet d'aménagement visant à étendre son centre-bourg avec l'urbanisation de deux dents creuses. Cette opération s'avérait stratégique pour la commune puisqu'elle devait aboutir à redessiner son centre-village. C'est pourquoi la commune s'est fortement investie en réalisant les études préalables de composition urbaine, en s'assurant de la maîtrise du foncier et en pilotant directement toutes les étapes du projet.

Pour ce faire, elle a intégré dans son PLU une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sur ce secteur. L'OAP envisageait alors un programme mixte, composé de logements libres et de logements sociaux, avec une partie en collectifs, maisons accolées et maisons individuelles totalisant 92 logements dont 35 % de logements sociaux. Les petits collectifs de logements étaient répartis autour d'une place nouvelle, accueillant du stationnement à proximité immédiate de la mairie et de l'église. Il était également prévu en rez-de-chaussée des immeubles 450 m² de commerces et de services. Une fois le plan de composition validé, la commune a lancé un concours pour le programme de construction et retenu deux opérateurs : Villa Nova pour les logements libres et Famille Et Provence pour les logements sociaux.

Suite au renouvellement partiel de l'équipe municipale, le nouveau conseil a décidé de faire évoluer le projet en l'inscrivant dans une démarche Écoquartier. Cette démarche s'inscrivait dans le cadre d'un projet européen (CAT-MED), comme démonstratrice de nouveaux modèles urbains autour de la compacité, des mixités

sociales et fonctionnelles et d'une gestion performante de l'énergie. Le programme des équipements publics ainsi que la gestion du stationnement ont été modifiés, en particulier pour intégrer un réseau de chaleur, et un nouveau dimensionnement des voiries pour éviter des circulations automobiles à l'intérieur du nouveau quartier au profit de poches de stationnement en entrée de quartier. Ces modifications ont conduit à augmenter le coût des équipements publics.

Une maîtrise foncière longue

En parallèle, la commune a signé une convention de veille foncière avec l'Établissement public foncier (EPF) PACA. Les acquisitions foncières ont été longues : l'EPF n'a en effet réalisé qu'au bout de quatre ans les premières ventes. Face à l'opposition d'un des propriétaires, il a fallu engager une procédure d'expropriation pour acquérir les dernières parcelles, contribuant à une augmentation de 50 % du coût de ces parcelles par rapport à l'estimation initiale.

Un coût au-dessus de la valeur du marché immobilier

L'évolution du programme des équipements publics et le surcoût du foncier ont augmenté notablement le budget du projet alors que dans le même temps le marché immobilier local a connu un fort ralentissement compte tenu de la crise économique. Face à cette situation, le promoteur et le bailleur retenus par la mairie n'ont pas été en mesure d'assurer un équilibre financier au projet et d'assurer une participation au financement des équipements publics à hauteur de ce qu'espérait la commune. Le projet s'est alors retrouvé dans une situation de blocage.

Les leviers de négociation du PUP

Les négociations relatives à la mise en place du PUP ont été menées uniquement avec l'opérateur des logements libres, Villa Nova. Le projet étant déjà bien avancé et inscrit dans le PLU à travers une OAP extrêmement précise (plan de situation des immeubles, programme de construction exprimé en m² SDP), les marges de manœuvre pour la collectivité et l'opérateur se sont avérées assez faibles, d'autant plus que la commune souhaitait garder les principes fondateurs du projet. Pour compenser cet impératif, elle a accepté d'augmenter de 10 % la surface constructible par rapport à ce qui était initialement envisagé. Ce bonus de densité a contribué à une augmentation des recettes prévisionnelles de l'opérateur qui lui a permis d'équilibrer le bilan promoteur et d'accepter le niveau de participation au financement des équipements publics demandé par la commune. Des subventions acquises par la commune dans le cadre de l'appel à innovation dans lequel elle avait inscrit ce programme ont également contribué significativement à l'équilibre budgétaire.

Les participations au titre du PUP ont intégré une contribution aux équipements primaires du projet, à savoir les réseaux secs et humides et le réseau de chaleur, au prorata du nombre de logements construits par cet opérateur. Elles ont financé également une partie de la reprise des voiries qui traversent le quartier et de l'aménagement de la nouvelle place publique le jouxtant.

La participation a été valorisée à hauteur de 615 830 €, montant bien supérieur à ce que la commune aurait reçu au titre de la taxe d'aménagement. Le paiement a été réalisé en partie en nature avec la rétrocession de l'emprise foncière nécessaire à la place publique,

soit 1 561 m² à 240,76 €/m² (prix fixé par le juge d'expropriation en 2010). Un apport financier de la commune à hauteur de 240 000 € est venu compléter la participation. Une convention de reversement a ensuite été passée entre la commune et la communauté de communes du Pays d'Aix pour lui reverser la part du financement relevant des équipements de sa compétence.

Volontairement, le choix a été fait de ne pas faire participer au PUP le bailleur social. En équité, il aurait néanmoins dû y contribuer, ce qui aurait permis de surcroît de mieux équilibrer les contributions entre les différents programmes. La zone de PUP issue de la loi ALUR, qui n'existait pas lors de la mise en œuvre de cette première convention de PUP, aurait été obligatoirement applicable dans ce cadre.

Tableau récapitulatif des participations d'urbanisme inscrites dans le PUP de l'opération Grand Coudoux

Nature des travaux	Montant total des travaux	Évaluation de l'usage des équipements publics par l'opération	Montant de la participation de Villa Nova
Réseaux secs et humides	713 000 €	40 %	285 200 €
Réseaux de chaleur	690 000 €	40 %	276 000 €
Place publique (MO CPA)	466 320 €	10 %	46 632 €
Rue Vauvenargues (MO CPA)	160 000 €	5 %	8 000 €
	2 029 320 €		615 832 €

Les enseignements

Cette opération illustre, tout comme bon nombre d'opérations initiées directement par les collectivités, le besoin impératif de :

- **Prendre en compte dès les études préalables l'impact économique et financier du projet.** Celui-ci doit être analysé sous plusieurs angles : celui des collectivités locales, soucieuses de trouver des sources de financement des équipements publics ; celui des promoteurs devant équilibrer le bilan aménageurs entre dépenses et recettes, et enfin celui de l'acquéreur comparant le prix de vente (ou de location) du bien avec ceux du marché immobilier local. À Coudoux, la commune a surestimé ainsi, dans un premier temps, la capacité financière du promoteur à supporter une partie du surcoût des préconisations liées à l'AEU.
- **Ne pas figer le projet urbain avant d'avoir validé sa faisabilité opérationnelle** avec les aménageurs, qu'ils soient publics ou privés, et se garder des marges de manœuvre pour l'adapter en fonction des coûts prévisionnels qui s'ajusteront tout au long de la mise en œuvre de l'opération. À Coudoux, c'est grâce à l'adaptation du programme que le projet a pu voir le jour.
- **Anticiper les évolutions du budget de l'opération liées à de multiples facteurs** (évolution du marché immobilier, prise en charge des imprévus...). À Coudoux, les surcoûts liés aux acquisitions foncières auraient pu compromettre définitivement la réalisation du projet.
- **Intégrer le critère économique à tous les stades de réalisation.** L'analyse financière doit porter d'une part sur les coûts prévisionnels des travaux d'aménagement et de construction, ce qui est souvent bien maîtrisé par les économistes de la construction. Elle doit d'autre part veiller à suivre l'évolution des prix du marché et l'adéquation entre le prix de sortie des biens proposés et le budget des ménages qui seront intéressés par le type de logement construit. Cette part du travail est en revanche souvent sous-estimée lors des études initiales, faute de données suffisantes. C'est pourquoi il est important de partager très tôt ce sujet avec les professionnels de l'immobilier (notaire, agent immobilier, promoteurs) et d'en tenir compte dès la conception du projet. Une adaptation de la typologie des logements en cours de réalisation du programme (par des techniques constructives évolutives) peut également apporter de la souplesse dans la commercialisation en ajustant l'offre du programme immobilier à la demande. À Coudoux, le promoteur a ainsi fait le choix de commercialiser plus de logements en réduisant le nombre de T5 initialement prévu au profit de T4 et en jouant sur les surfaces moyennes des logements.

4.2 Le PUP, la dimension financière d'un projet urbain négocié entre public et privé

Le PUP fait également l'objet d'une deuxième utilisation plus experte puisque articulée avec d'autres dispositifs de l'urbanisme réglementaire et/ou opérationnel.

Dans ce cas, le projet urbain s'élabore de manière plus partenariale entre collectivités locales, garantes de la définition des principes d'aménagement et des règles d'urbanisme, et les aménageurs (publics ou privés), en charge de la réalisation de l'opération. Les éléments contractuels inhérents au PUP sont alors négociés en parallèle du contenu urbanistique et programmatique du projet d'aménagement.

Cette démarche nécessite le développement d'une collaboration public-privé, à mi-chemin entre rapport de force et relation de confiance, dès l'amont du projet. L'initiative du projet est d'ailleurs le plus souvent concomitante entre le public et le privé. Le dialogue engagé permet à chacun d'exposer ses attentes et ses objectifs et de trouver un compromis. Il est clair que cela nécessite également, du côté de la collectivité, l'appui d'une solide ingénierie pluridisciplinaire regroupant notamment des juristes spécialisés, des urbanistes, des programmistes urbains et des économistes. Ceci permet d'analyser les conséquences financières du projet discuté et de négocier d'égal à égal avec l'opérateur privé. Sans ces fortes compétences mobilisées soit en interne à la collectivité, soit en externe (sous forme d'AMO), les discussions risquent d'être difficiles, voire déséquilibrées, compte tenu du savoir-faire et des pratiques des opérateurs privés, que bien souvent les élus ne possèdent pas.

Hormis dans les cas où le PUP est directement négocié avec le propriétaire foncier, les retours d'expériences montrent l'enjeu de lier cette négociation technique et financière avec celle de l'acquisition foncière. Le montant des participations au financement des équipements publics est un élément significatif dans le calcul de compte à rebours de l'aménagement et du promoteur qui détermine la charge foncière globalement admissible.

Dans le contexte d'un urbanisme négocié, où la collectivité n'a pas la maîtrise foncière, elle dispose néanmoins d'outils réglementaires et opérationnels lui permettant de faire valoir ses objectifs dans la conception des projets privés. La collectivité a en effet la capacité d'encadrer les projets eux-mêmes (usage des sols, forme urbaine, programmation, etc.) via le PLU (son règlement et les OAP) et lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme (permis de construire valant division, permis d'aménager, permis valant division). Dans les exemples étudiés, l'incompatibilité du projet avec l'état initial du document d'urbanisme constitue le point de départ de la négociation. La traduction dans le PLU du projet négocié, qui suit la signature du PUP, fait alors l'objet soit d'une procédure de modification, soit d'une déclaration de projet⁵¹. Dans ce cas, l'enquête publique porte à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général du projet et sur la mise en compatibilité du plan qui en est la conséquence.

Articulé et élaboré conjointement avec d'autres dispositifs réglementaires et opérationnels, le PUP constitue alors une alternative crédible à la procédure intégrée qu'est la ZAC, y compris quand le programme des équipements publics à financer est conséquent. Il peut également permettre d'associer les propriétaires fonciers pour mobiliser une fraction de leurs futurs

51 Code de l'urbanisme, article L. 123-14.

prix de cession, dans le cadre d'une AFU/AFUP, afin de financer les équipements publics rendus nécessaires.

Des points de vigilance sont toutefois à observer, en complément des points soulignés précédemment :

- la position dominante de la collectivité à travers le droit des sols peut amener à imposer au projet des objectifs (qualitatifs ou programmatiques) au-delà des revendications légitimes et admissibles pour l'équilibre financier général de l'opération, au risque de remettre en cause la viabilité économique de l'opération ;
Inversement, la négociation de la règle avec les acteurs privés, à partir du projet, peut conduire à perdre de vue l'intérêt général au profit d'intérêts particuliers ;
- une autre tentation serait de privilégier la procédure de PUP pour éviter le recours à celle de la ZAC, dans la perspective de gagner du temps. Or si les contraintes de calendrier opérationnel peuvent être un des critères, le choix de cette filière ne réduit pas le temps nécessaire aux négociations techniques, programmatiques et financières puis au suivi du projet. Par contre, ce choix a des conséquences significatives sur les postures de chacun et sur la répartition des risques.



À RETENIR : même si le PUP a été créé pour disposer d'une alternative plus souple que la ZAC, il n'a pas vocation à la remplacer. Cette dernière dispose en effet de prérogatives que le PUP ne comporte pas, notamment en matière d'acquisition foncière et d'objectif d'aménagement d'ensemble.



À NOTER : lors des seconds Entretiens du Certu⁵², un atelier intitulé « Urbanisme négocié, urbanisme partagé » avait déjà permis d'identifier cinq principes clés de la négociation comme mode de faire le projet : l'intercommunalité, qui donne du recul et facilite les arbitrages ; la maîtrise foncière, qui permet d'accroître la sécurité des projets ; la gestion des temporalités, du « temps court » des professionnels et des habitants (et du privé) au « temps long » des collectivités territoriales et de l'État ; l'utopie, qui permet de transformer les difficultés en atouts ; et enfin le partenariat public-privé (mais aussi public-public) qui doit reposer sur des formes adaptées (contrat, charte, projet partenarial...).

Pour mettre en œuvre et cultiver ces vertus, cinq conditions de réussite avaient également paru s'imposer : assurer une sécurité juridique aujourd'hui réclamée par tous ; disposer d'acteurs politiques résolus (« droits dans leurs bottes ») ; renforcer l'ingénierie, notamment au niveau intercommunal ; définir une ambition cohérente et partagée pour et avec le territoire ; et enfin mettre en place une gouvernance ferme qui soit garante de la pérennité mais aussi de la liberté des choix.

Exemple de PUP négocié (I)

Écoquartier Les passerelles à Cran-Gevrier

Coproduire et financer entre public et privé un projet de reconversion d'une friche industrielle



© Sintegra

Le projet Les Passerelles à Cran-Gevrier porte sur la reconversion d'un site industriel en plein cœur du centre-ville. L'emplacement était stratégique pour la collectivité, mais cette dernière n'avait pas les moyens suffisants pour porter une telle opération d'aménagement. L'option prise a donc été de laisser l'opération à l'initiative du privé tout en maîtrisant sa programmation, ses objectifs et les conséquences sur les équipements publics à travers une modification du PLU (règlement de zone et OAP) et la négociation d'un PUP. Cette opération montre comment il est possible de mener un projet négocié entre public et privé.

Localisation : Cran-Gevrier, Haute-Savoie

Maître d'ouvrage : société Cran 2005 (Priams, Casasola immobilier et Haute-Savoie habitat)

Caractéristiques de l'opération : 5,7 ha ; 49 300 m² SP ; 600 logements dont 30 % en locatif social.

Équipements publics financés : espaces publics et espaces verts, renforcement du réseau d'assainissement.

Participation financière : 5,3 M€ pour un coût total de 8 M€ (étude et travaux).

Signataires de la convention : Cran 2005 et ville de Cran-Gevrier

Délai d'exonération : 10 ans

Planning : acquisition du foncier par Cran 2005 (2005) ; signature de la convention PUP puis modification du PLU (2011) ; travaux de démolition et de dépollution (2012) ; début des travaux d'aménagement (2014).

Contexte et définition du projet

Un foncier stratégique en cœur de ville

Le projet Les passerelles vise à reconquérir un site industriel anciennement occupé par des papeteries au cœur de la ville de Cran-Gevrier, de part et d'autre de la rivière Le Thiou.

Ce terrain stratégique fait l'objet de nombreuses convoitises durant les années 1990 et début 2000. Au début de cette décennie, l'entreprise qui exploite le site connaît des difficultés financières qui la contraignent à vendre le foncier pour retrouver des liquidités. La ville, sollicitée, fait le choix de ne pas acquérir les terrains compte tenu de leur prix élevé (environ 5 M€ pour 5,7 ha dont 19 800 m² de surfaces bâties, en partie à démolir) mais de maîtriser le projet au moyen de son PLU et de travailler en partenariat avec des opérateurs privés. En 2005, une société spécifique, Cran 2005, créée par les promoteurs hauts-savoyards Priams et Casasola, fait l'acquisition du foncier en vue de la réalisation d'une opération immobilière.

Un projet urbain négocié entre maîtrise publique et opération privée

Très tôt, dès les premières étapes d'élaboration de son PLU, la ville travaille à la définition des objectifs de renouvellement urbain à venir de ce site industriel. D'abord accompagnée par le bureau d'urbanisme Initial Consultant, elle recrute rapidement une équipe pluridisciplinaire composée de la Société d'équipement du département de la Haute-Savoie (assistance à maîtrise d'ouvrage et pilotage), d'Aktis Architecture (maîtrise d'œuvre urbaine) et d'ADP Dubois (paysagiste). Compte tenu de l'emplacement en plein cœur de Cran-Gevrier, la commune souhaite aménager un

écoquartier, véritable « plaque tournante » de son centre-ville, ce qui implique :

- un quartier ouvert sur la ville avec d'importants espaces publics, propices aux échanges et plusieurs passerelles au-dessus du Thiou pour relier les différents quartiers ;
- la création d'un quartier mixte avec, en plus d'une offre diversifiée de logements, une part importante des surfaces dédiées à des activités tertiaires pour animer le quartier.

Elle intègre également au projet les enjeux environnementaux (restauration des berges du Thiou et préservation de la continuité de la trame verte et bleue, efficacité énergétique et ensoleillement, limitation de l'impact sonore de la voie ferrée) comme véritable trame du projet. Enfin, elle est attachée à la sauvegarde du patrimoine architectural (reconversion des halles des papeteries en pôle numérique de l'image) pour garder une trace de l'histoire des lieux.

En réponse à la démarche ambitieuse menée par la ville, le promoteur local a joué le jeu de cette co-construction du projet et a travaillé à une adaptation du programme de son opération au gré des discussions avec la ville. Les premiers échanges n'ont pas toujours été simples compte tenu de la divergence d'objectifs entre les protagonistes. Cependant, un dialogue constructif s'est instauré très rapidement et a été organisé via un comité de pilotage réunissant très régulièrement tous les protagonistes. Le projet s'est ainsi nourri et enrichi d'une diversité des approches : un cahier des charges issu des études préalables menées par la commune, un plan guide, innovant mais complexe proposé par l'architecte urbaniste, une analyse de la réalité du marché réalisée par les promoteurs et une coordination entre les différentes maîtrises d'œuvre des espaces publics et des bâtiments.

L'intérêt du recours au PUP

Le projet accorde une place centrale aux espaces publics. Ils doivent assurer la cohérence globale du projet et faire de cette opération un train d'union et un lieu de rencontre entre les différents quartiers du centre-ville. Les nombreuses allées piétonnes et pistes cyclables affirment notamment le caractère piéton du site. L'importance des espaces verts et paysagers (2/3 de la surface du secteur) et l'implantation de trois aires de jeux et zones de rencontre doivent également assurer la convivialité du cadre et favoriser la qualité de vie de ce nouveau quartier.

Pourtant, la proportion importante de ces espaces augmente le coût du projet et porte à plus de 7 millions d'euros les investissements à réaliser par la collectivité dans les équipements publics. Le PUP a été le support d'une négociation sur le dimensionnement de ces équipements, sur la répartition de leur prise en charge entre acteurs publics et privés et sur l'évolution du programme immobilier rendu nécessaire pour supporter la participation demandée par la ville. Au final, la société Cran 2005 a supporté 80 % de la charge de ces équipements publics compte tenu de leur imbrication dans le projet. La commune et le promoteur ont supporté à part égale le coût des études liées au projet (estimé à 1 million d'euros).

Les leviers de négociation du PUP

En menant en parallèle l'élaboration de son document d'urbanisme et la signature d'une convention PUP, la commune de Cran-Gevrier s'est assurée un levier majeur dans toutes les étapes de négociation avec le promoteur.

Le projet avant la règle ou la définition de la règle garante de la mise en œuvre du projet

Le premier point de négociation s'est appuyé sur l'obligation de reclassement des terrains d'assiette du projet de zone industrielle stricte (Uxb) en zone mixte à vocation d'habitat et d'activités. La commune a défini très tôt la règle du jeu en indiquant au promoteur qu'elle n'accepterait de mettre en compatibilité son PLU, préalable indispensable à la réalisation de l'opération, qu'à partir du moment où elle aurait validé le programme du projet urbain de ce secteur.

Elle a ainsi pu imposer les principes structurants du projet d'aménagement (valorisation des berges du Thiou, réhabilitation d'une partie du patrimoine industriel, importance et qualité des espaces publics, diversité de l'offre d'habitat et mixité sociale...). Une fois le programme validé, elle les a ancrés dans une orientation d'aménagement et de programmation et dans un règlement spécifique à cette zone.

Une révision du PLU conditionnée par la signature d'un PUP

En liant également la modification du PLU à la signature de la convention PUP, la collectivité s'est assurée de garder le dernier mot dans la négociation relative au financement des équipements publics. Cette condition réglementaire lui a assuré plus de poids dans la discussion sur les modalités de mise en œuvre de l'opération et de réalisation des équipements publics. La collectivité a également annexé à la convention de PUP un cahier de préconisations architecturales et environnementales garantissant que les objectifs en matière environnementale seraient bien préservés durant toute la mise en œuvre de l'opération.

À l'issue de deux ans de négociation, les parties prenantes se sont mises d'accord sur un programme de construction et un contrat financier. Le PUP a été signé en juillet 2011, et dans la foulée le PLU a été modifié pour intégrer de manière réglementaire le programme du projet à travers un zonage spécifique

(UP1). Le règlement spécifie des règles de construction et est associé à un plan-masse déterminant plusieurs îlots avec une surface de plancher pour chacun. Il a été autorisé un transfert de 5% de surface de plancher d'un îlot à un autre.

Plan-masse du projet



Source ©Priams

Les enseignements

Le mode de conception et de mise en œuvre du projet Les passerelles de Cran-Gevrier illustre les nouvelles formes de montage opérationnel des projets d'aménagement urbain se développant depuis quelques années dans les logiques communément appelées d'« urbanisme de projet » ou d'« urbanisme négocié ». Dans ce cadre, le PUP apparaît comme un outil particulièrement adapté à la négociation entre acteurs publics et privés, au cœur du processus décisionnel.

Cette nouvelle façon de faire le projet est une alternative innovante à la chaîne classique de l'aménagement où le cadrage réglementaire du projet à travers la planification précède généralement les phases plus opérationnelles. Elle est caractérisée plus particulièrement par :

- un travail itératif entre l'élaboration du projet urbain et la définition de la règle dans le document d'urbanisme ;
- la possibilité pour la collectivité de prendre part à l'élaboration du programme des travaux et de construction sans maîtrise foncière préalable ;
- une coproduction du projet entre acteurs publics et privés, à tous les stades de l'opération ;
- le recours au financement d'une partie des équipements publics par les opérateurs privés dans le cadre de la signature d'une convention de PUP.

Plusieurs conditions doivent cependant être remplies pour garantir l'aboutissement de cette démarche :

- **Se donner les moyens de négocier** : l'obligation de négocier qu'impose la commune à l'opérateur en conditionnant la mise en compatibilité du document d'urbanisme à la signature d'un PUP peut créer initialement un rapport de force favorable à la collectivité. Il est cependant nécessaire de dépasser

ce cadre et d'instaurer une confiance réciproque entre les parties. À Cran-Gevrier, c'est en travaillant dans une véritable logique de coproduction que tous les acteurs ont su trouver un accord « gagnant-gagnant », équilibré, favorable à l'émergence rapide de l'opération. La mise en place d'une instance de concertation rassemblant régulièrement élus, promoteurs et équipes techniques est à ce titre primordiale.

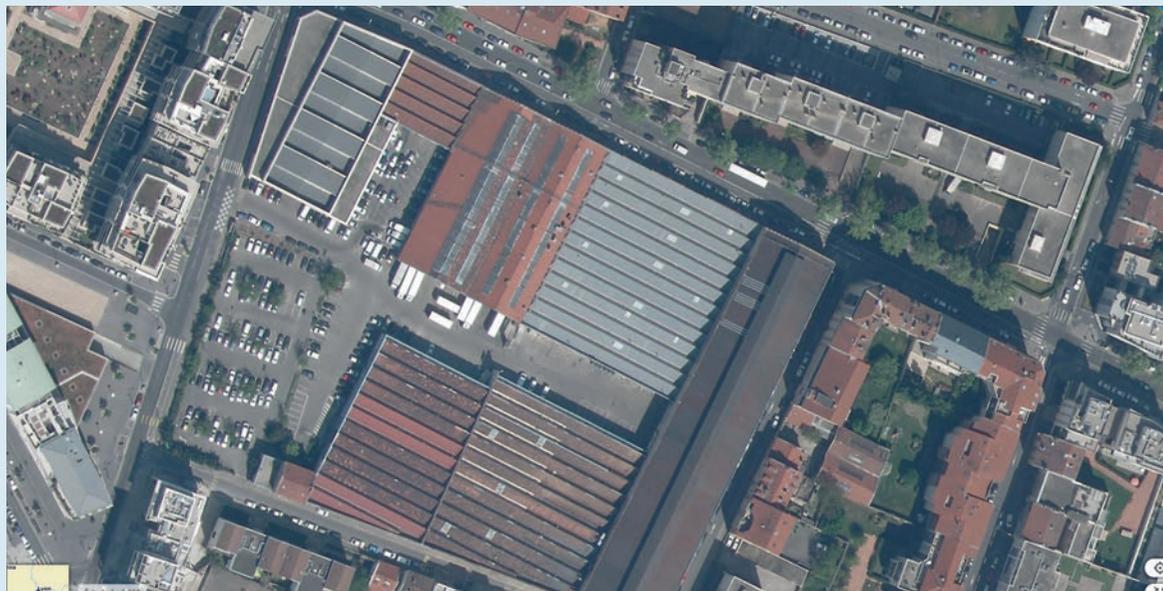
- **Rechercher un compromis gagnant-gagnant** : le PUP permet de contractualiser uniquement la question du financement des équipements publics. Il crée cependant le cadre d'une négociation plus large sur tous les aspects du projet qui sont liés au volet financier (programme immobilier, programme des équipements publics, niveau de qualité...) qui au final doit contribuer à un équilibre financier du projet sans lequel l'opération ne pourra débiter. À Cran-Gevrier, la commune a accepté d'augmenter la hauteur des bâtiments et la surface constructible totale du programme immobilier pour compenser le choix de conserver une part importante des terrains en zone naturelle et en espace public.

- **Être en mesure d'adapter le projet de sa conception à sa réalisation** : la négociation ne s'arrête pas à la signature de la convention de PUP. Le projet peut encore évoluer significativement jusqu'à sa livraison finale. À Cran-Gevrier, une vingtaine d'avenants sont venus modifier la convention initiale. Il est donc important de sécuriser les termes du contrat mais pour autant de préserver de la souplesse dans les étapes de mise en œuvre pour adapter le projet en fonction de l'évolution du marché immobilier ou pour faire face à des imprévus.

Exemple de PUP négocié (II)

L'îlot Berliet à Lyon (69)

Co-organiser la conception, le financement et la réalisation des travaux d'aménagement et de construction



© IGN - Source Géoportail

La signature du PUP Berliet en lien avec la reconversion d'une ancienne friche industrielle en quartier résidentiel dans le 8^e arrondissement de la ville de Lyon, illustre le savoir-faire acquis au fil des ans, par la métropole de Lyon, en matière de négociation public-privé des projets urbains et de conventionnement sous forme de PUP. Ce PUP fait partie de la première génération de PUP négociée entre les collectivités et un opérateur privé. Il montre en particulier la nécessité de développer une nouvelle approche du montage opérationnel et financier comme une réelle alternative à la ZAC. Il met en évidence la nécessité de dialoguer avec de nouveaux acteurs « hybrides » de l'aménagement dont l'activité se situe à mi-chemin entre la promotion et l'aménagement.

Localisation : Lyon, Rhône (500 715 hab.)

Maîtres d'ouvrage : Solycogim puis revente en quatre îlots à Bouygues Immobilier, SLC Pitance et Noaho pour les programmes immobiliers, Grand Lyon pour les infrastructures publiques, Ville de Lyon pour le groupe scolaire et l'aménagement intérieur de la crèche.

Caractéristiques de l'opération : 2,7 ha ; 40 800 m² SP ; 626 logements dont 25 % en locatif social, 15 % en logement abordable et 60 % en accession libre ; 1 300 m² de commerces, 7 900 m² d'activités et de loisirs.

Équipements publics financés : deux voiries nouvelles dans le prolongement des rues existantes et l'élargissement des voiries adjacentes, deux placettes publiques nouvelles au sein de l'îlot, 3 classes d'un groupe scolaire de 18 classes et 22 berceaux d'une crèche de 48 berceaux.

Participation financière : 5,55 M€ sur un total de 7,6 M€ de travaux.

Signataires de la convention : Solycogim, Ville de Lyon et Métropole de Lyon.

Délai d'exonération : 10 ans.

Procédures : orientation d'aménagement et de programmation avec changement de zonage au niveau du PLU ; déclaration de projet de division en 5 lots (4 lots à bâtir, 1 lot équipements publics).
Convention PUP puis approbation de la révision simplifiée du PLU (2013) ; Consultation privée des promoteurs et concours d'architecture (2014) ; Travaux de dépollution (2015) ; Travaux de viabilisation et d'aménagement des espaces publics et début des travaux de construction (2016) ; Livraison des premiers logements (fin 2016).

Contexte et définition du projet

La reconversion d'une friche industrielle en îlot urbain

Le ré-aménagement de l'îlot Berliet s'inscrit dans une vaste opération de renouvellement urbain du quartier Berthelot-Épargne : consacré pendant plus d'un siècle et demi à des activités industrielles, ce secteur de la ville de Lyon, occupé jusque dans les années 1990 principalement par des vestiges de bâtiments dégradés et quelques entrepôts, connaît avec l'arrivée des lignes de tramways T2 et T4, un regain d'intérêt à l'origine de nombreux projets immobiliers. Celui de l'îlot Berliet s'étend sur un terrain de 2,7 hectares sur lequel sont localisés une ancienne usine de poids lourds, un garage, des stationnements et le bowling du 8^e arrondissement. La reconversion de cette friche fait aujourd'hui l'objet de l'important programme immobilier privé dénommé Coeur 8^e Monplaisir. Il vise à créer un nouveau quartier résidentiel mixant les usages et les fonctions : habitat, commerces, services, loisirs et services publics. Il dessine « un quartier humain, doté d'une forte ambition

architecturale et environnementale » devant accueillir dans quelques années près de 1 500 personnes dans un îlot vert et ouvert sur le quartier.

Un projet privé, un partenariat public-privé

Les premières opportunités foncières sont apparues sur cet îlot à la fin des années 2000 avec la fermeture du garage. Un opérateur, la Solycogim, s'est positionné sur une partie du foncier, commençant l'acquisition de grands tènements industriels. Face à la complexité du foncier (morcellement de la propriété, pollution des sols, démolition du bâti ancien et relocalisation d'activité), la Métropole de Lyon n'a pas préempté, laissant le risque foncier à l'opérateur privé. Cependant, le secteur étant à enjeu, la Métropole avec la Ville de Lyon se sont investies pour définir le programme de construction et ses modalités de réalisation. D'emblée **le recours au PUP s'est imposé avec en parallèle une révision simplifiée du PLU pour intégrer les aspects urbanistiques du projet.**

L'objectif du Grand Lyon était de faire muter l'ensemble de ce secteur en même temps dans le cadre d'une seule opération. Il était donc nécessaire que la maîtrise foncière soit assurée en amont sur l'ensemble du site, y compris les halles dont le propriétaire était l'État.

Ainsi, d'autres conditions ont été ajoutées par la collectivité pour s'assurer de la cohérence du projet.

- Le Grand Lyon ne souhaitait dialoguer qu'avec un seul interlocuteur. Solycogim s'est alors engagé à acquérir l'ensemble des tènements fonciers. Le Grand Lyon a assisté l'opérateur dans sa négociation avec l'État pour l'acquisition des halles. Par la suite, le site étant important ainsi que le volume de construction, la revente de droits à construire par

Solycogim à d'autres promoteurs était prévisible et a été anticipée dans la convention de PUP. Le choix a été fait de constituer une société de projet, la SNC Coeur du 8^e Monplaisir, qui reprend l'ensemble des engagements de Solycogim. Cette société rassemble les trois promoteurs (Bouygues Immobilier, Noaho et SLC Pitance) retenus suite à une consultation privée de promoteurs architectes. Les collectivités ont été admises à participer au jury de sélection.

- Le secteur était classé au PLU en tant que secteur industriel. Le projet n'était possible qu'avec une modification du zonage, assortie d'une orientation d'aménagement et de programmation. Les équipes du Grand Lyon ont ainsi négocié avec celles de Solycogim pendant deux ans pour mettre au point un programme de construction avec une répartition spatiale de ces programmes qui permette une insertion urbaine du

projet. Cette opération se voit devoir répondre aux mêmes exigences que les opérations réalisées dans le cadre de ZAC, avec une offre de logement diversifiée et une mixité fonctionnelle. Cela se traduit par la création de 626 logements dont 25 % en locatif social et 15 % de logements abordables (mise en œuvre du plan 3A du Grand Lyon) et la reconstitution d'un nombre d'emplois sur zone équivalent à ce qui existait auparavant. Le bowling reste sur le site mais est relocalisé pour permettre des opérations immobilières en tiroir.

Si les programmes immobiliers relèvent d'une maîtrise d'ouvrage privée, la maîtrise d'ouvrage des équipements publics est conservée par les collectivités. Dès lors, l'organisation spatiale des programmes de constructions et des espaces publics a été co-conçue entre les équipes de Solycogim et celles du Grand Lyon.

Plan d'aménagement d'ensemble du quartier et vue d'ambiance d'une des voies publiques en cœur d'îlot



Source : Lyon Métropole - Solycogim

La maîtrise d'œuvre des voiries et espaces publics a été confiée par le Grand Lyon à Anne-Laure Giroud (paysagiste mandataire) et OGI (bureau d'études technique co-traitant).

L'intérêt du recours au PUP

La nature et l'importance de l'opération nécessitent, outre la réalisation des équipements qui lui sont propres, la réalisation d'équipements publics complémentaires indispensables à l'accueil des 1 500 futurs habitants ou usagers de l'opération. Le programme d'équipements publics (PEP) répartit les espaces publics à réaliser et leur financement en fonction des compétences de chacune des collectivités locales concernées :

- **en matière d'équipements publics d'infrastructures, réalisés sous maîtrise d'ouvrage Métropole de Lyon :** deux voies nouvelles permettant de mailler le quartier dans le prolongement des rues existantes ; deux placettes permettant l'accès aux équipements publics ; un élargissement des rues existantes en périphérie de l'îlot. La création des voies nouvelles et la requalification des voies environnantes s'accompagneront de travaux d'éclairage public de la compétence de la Ville de Lyon ainsi que de travaux d'extension de réseaux électriques de la compétence de ERDF.
- **en matière d'équipements publics de superstructures, réalisés sous maîtrise d'ouvrage Ville de Lyon :** la réalisation d'un groupe scolaire de 18 classes comprenant des classes de maternelle et de primaire sur un terrain d'environ 5 000 m² ; la réalisation d'un établissement d'accueil de jeunes enfants de 48 berceaux, d'environ 750 m² de surface de plancher en rez-de-chaussée de l'îlot 4 avec un jardin attenant de plain-pied de 300 m².

Le coût global prévisionnel des infrastructures (études et travaux) s'élève à 2 682 220 € TTC tandis que celui des superstructures (études et travaux) s'élève à 3 878 029 € TTC.

Au terme d'une négociation tripartite, la convention de PUP a été signée en juin 2013. La société Solycogim s'est engagée à financer une partie du PEP, selon le principe de nécessité et les règles de proportionnalité suivantes :

- 85% de participation pour la réalisation des voies nouvelles ;
- 50% de participation pour la requalification des voiries environnantes ;
- 25% de participation pour la réalisation de la placette nouvelle ;
- 3/18 du coût d'un groupe scolaire, correspondant au financement de 3 classes sur 18 réalisées ;
- 22/48 du coût (vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) brut de béton) d'un établissement d'accueil de jeunes enfants, correspondant au financement de 22 berceaux sur 48 réalisés ;
- 80% de la quote-part Ville de Lyon pour les réseaux ERDF.

Le montant de la participation financière relative aux infrastructures (études et travaux) à verser par Solycogim s'élève à 1 520 850 € et celui relatif à la participation financière aux superstructures (études et travaux) à 3 242 499 € (dans les deux cas, non assujettis à la TVA).

Le PUP permet également de contractualiser les engagements respectifs des parties en matière de foncier : Solycogim doit verser au titre du foncier des futures voiries, élargissements de voiries et placettes nouvelles, un montant de 223 500 € et un montant de 553 333 € au titre du foncier du futur groupe scolaire. À l'inverse, elle s'engage à rétrocéder les emprises foncières nécessaires à la réalisation des équipements publics, libérées et dépolluées, à la Métropole de Lyon et à la Ville de Lyon, soit respectivement 4 206 m² environ pour une valeur vénale estimée à 320 000 € HT et 5 000 m² environ au prix forfaitaire de 3 320 000 € HT.

Au final, la participation de Solycogim s'élève à 5,55 M€ sur 7,6 M€ et s'avère nettement supérieure au montant qu'aurait perçu le Grand Lyon par le recours à la taxe d'aménagement, même majorée. Il est prévu qu'elle soit versée en quatre ans, entre 2013 et 2016, en fonction du rythme de réalisation des équipements publics.

La Ville et la Métropole de Lyon sont toutes les deux signataires de la convention de PUP afin de marquer leur engagement dans la maîtrise d'ouvrage des équipements dont elles ont respectivement la charge. Cependant, conformément à la loi, la participation est perçue par la métropole compétente en urbanisme qui s'engage dans la convention à reverser à la ville la quote-part lui revenant.

Au-delà de la formalisation d'un accord financier, la convention de PUP permet de rapprocher les pratiques propres à chaque acteur du projet et de les faire converger autour d'un portage commun de l'opération d'aménagement et de construction. Une des spécificités des conventions de PUP signées par le Grand Lyon est d'inscrire clairement les engagements de chacun. Même si ces derniers n'ont pas tous une valeur opposable dans la convention de PUP qui reste avant tout financière, ils permettent pourtant d'explicitier l'organisation attendue du projet et ainsi de garantir son bon déroulement en évitant tout quiproquo.

Ils portent plus particulièrement sur :

- **une maîtrise foncière** par Solycogim de l'ensemble des terrains d'assiette du projet avant de débiter les travaux de construction. Cet engagement est inséré en annexe à la convention ;
- **le transfert des engagements financiers et techniques** de Solycogim aux promoteurs auxquels la société a vendu les différents lots de l'opération. Cette obligation de transfert a été inscrite dans l'un des articles de la convention initiale de PUP. L'article prévoyait que

ses obligations ne seraient caduques qu'à la signature d'un avenant à la convention entre la nouvelle société de projet, la SNC Cœur du 8^e Monplaisir et les deux collectivités, ce qui a été fait en octobre 2014 ;

- **le respect des engagements en matière de développement durable ;**
- **l'équilibre des programmations logements pour développer des logements abordables.** Ces derniers sont repris dans le préambule de la convention. Ils portent notamment sur les objectifs de qualité urbaine et d'architecture, de production d'une part de logements abordables ou encore de plafonnement des prix de vente des logements. Un cahier des charges sur la qualité urbaine, architecturale et environnementale est également annexé à la convention ;
- **la coordination des travaux en phase chantier** entre les différentes maîtrises d'ouvrage, qu'elles soient publiques pour les équipements ou privées pour les constructions. En pratique, elle prend la forme d'un comité de suivi se réunissant tous les quinze jours.

Les leviers de négociation du PUP

Les négociations entre la métropole et la ville de Lyon d'une part et Solycogim d'autre part ont duré deux ans pendant lesquels le contenu du projet et ses modalités de réalisation (conditions financières et organisationnelles) ont été discutés.

Le Grand Lyon a été informé très en amont des intentions de Solycogim sur ces fonciers ; En effet, à travers l'instauration du droit de préemption urbain, une DIA lui a permis de connaître la stratégie de Solycogim et également les coûts d'acquisition. Cependant en 2009, il n'était pas question pour la collectivité d'effectuer des réserves foncières sur ce site. Par ailleurs, le site était classé en zone industrielle dans le PLU, ce qui

permettait de bloquer provisoirement tout projet à vocation résidentielle et rendait nécessaire un dialogue préalable entre l'opérateur privé et la collectivité.

Un accord de principe fut trouvé : Solycogim s'engageait à devenir propriétaire unique de l'ensemble du tènement foncier (2,7 ha) et le Grand Lyon à revoir le règlement du PLU sur ce secteur.

Très tôt, les collectivités locales ont fait le choix de contrôler le devenir du tènement sans en maîtriser préalablement le foncier. Elles ont ainsi évité un portage lourd et onéreux et une importante prise de risque compte-tenu des incertitudes relatives aux coûts de démolition et de dépollution. En contrepartie Solycogim, en menant des discussions exclusives, se garantissait la réalisation d'une opération immobilière dans un secteur porteur. Ce montage permet une bonne alternative à une maîtrise publique de l'opération via une ZAC ou une maîtrise foncière totale.

L'approbation de la modification du PLU par le Grand Lyon, après la signature de la convention de PUP, lui a permis de négocier le contenu du programme, les modalités de financement des équipements publics, la qualité de l'opération, les prix de sortie ou encore les délais de mise en œuvre, notamment pour la concordance des plannings de construction privée avec la réalisation des équipements publics.

Les enseignements

Au fil du temps, la métropole et la ville de Lyon ont développé un savoir-faire et une ingénierie de projet qui ont favorisé les processus de négociation dans l'élaboration et le suivi des projets urbains partenariaux, et qui permettent de tirer quelques enseignements complémentaires à ceux relatés dans les autres exemples déjà présentés :

- **Contrôler le niveau des participations d'urbanisme** : si le recours aux participations d'urbanisme permet de bonifier le financement des équipements publics, il convient de ne pas céder à la tentation d'exiger une participation excessive de la part des opérateurs privés au risque de compromettre la solidité juridique, la viabilité économique de l'opération ou l'atteinte des populations ciblées à loger. Il est important pour les collectivités locales de développer ou de s'entourer d'une ingénierie juridique et financière capable de définir des valeurs de référence entre le niveau de participation supportable par le promoteur et le reste à charge à faire financer par la collectivité. Pour cela, il faut à la fois connaître les principes du calcul à rebours du promoteur tout en ayant connaissance du coût des équipements publics et des capacités de financement de la collectivité.
- **Connaître les marchés fonciers et immobiliers ainsi que les coûts de construction et d'aménagement** : L'exploitation des informations recueillies via les demandes d'intention d'aliéner (DIA) permet de connaître les valeurs foncières et leurs évolutions par secteur. L'analyse des bilans des nombreuses ZAC menées sur la métropole, dont certaines sont réalisées en régie, permet de définir aussi des valeurs de références aussi bien pour les coûts liés au foncier (acquisition, démolition) que pour les coûts d'aménagement (ratios pour les voiries et réseaux divers, espaces publics notamment). Des arbitrages sont également menés en interne entre les différents services pour définir une position unique intégrant l'ensemble de leurs objectifs (typologie du programme de logement, importance et qualité des équipements, équilibre budgétaire). Pour autant, chaque opération est spécifique et demande une analyse adaptée à son contexte et ses enjeux.

- **Trouver le juste niveau de participation** : il peut avoir un impact sur la qualité générale du projet en obligeant le(s) promoteur(s) à trouver des économies en phase travaux. À ce titre, la Métropole de Lyon demande d'annexer à la convention de PUP, un cahier des charges définissant le niveau de qualité du projet, ce qui peut limiter ce risque. Il ne sera cependant réellement efficace que s'il fait l'objet d'un suivi attentif en phase de chantier et si des moyens réellement suffisants sont alloués aux entreprises réalisant les travaux.

- **Faire preuve d'« agilité » en anticipant la réalisation des équipements publics ou en les menant conjointement avec la construction des bâtiments** : contrairement à une ZAC où l'aménageur viabilise les terrains avant de les vendre aux promoteurs, dans le cadre d'un PUP, les travaux de construction des bâtiments sont souvent menés conjointement à ceux des équipements publics. Dans ce cas, les collectivités locales maîtres d'ouvrage de ces équipements doivent être très réactives pour suivre le rythme imposé par les promoteurs. À Lyon, une attention particulière est accordée pour fixer dans la convention de PUP des délais de réalisation réalistes et prévoir la coordination de ces travaux au risque d'être confronté à de multiples problèmes (conflit d'usage sur le chantier, problème de recollement de niveau, retard de livraison...).

- **Apprendre à négocier** : au fil de l'élaboration des 20 premières conventions de PUP déjà signées, la Métropole de Lyon a fait évoluer son processus de négociation. Elle est tout d'abord passée par une montée en compétences des différents services impliqués dans l'élaboration du PUP et par une approche plus transversale entre les directions aménagement urbain et urbanisme, juridique,

planification et droit des sols et marchés publics. Ce recours à une assistance juridique a aussi été systématisé dès les premières conventions. Il permet de sécuriser les actes et de définir, au fil du temps, une trame type de convention. Enfin, la négociation avec un interlocuteur unique, comme la société Solycogim (puis la SNC Coeur 8^e Monplaisir) dans le cadre du PUP Berliet, facilite grandement les conditions de dialogue et est aujourd'hui généralisée à Lyon.

Il ressort de cette opération, et plus généralement des PUP menés sur le territoire de la Métropole de Lyon, que le déploiement d'ingénieries appropriées pour comprendre les mécanismes financiers et juridiques ainsi que les problématiques techniques liées aux opérations d'aménagement et immobilières est la clé de voûte de la réussite d'un projet en partenariat pour un équilibre des compétences et des connaissances entre public et privé. Cela facilite la mise en confiance et rend le dialogue équilibré entre les partenaires.

Exemple de PUP négocié (III)

Le parc des Closbilles à Cergy-Pontoise

Encadrer un projet d'initiative privée d'intérêt général



Source : Legendre construction

Le parc des Closbilles, dont la première phase de réalisation sur trois s'est terminée début 2016, constitue la première expérience de mise en œuvre de l'outil projet urbain partenarial (PUP) à la fois pour la ville de Cergy et pour le groupe Icade, en alternative à l'utilisation de la procédure de ZAC. Cette opération de 887 logements a été réalisée sur une réserve foncière de 7,5 ha, initialement à vocation économique, par Icade Promotion Logement. Cette opération d'aménagement, de par sa taille et son programme, a été montée comme une opération immobilière via un permis de construire valant division. Bien que l'opération soit entièrement privée, Icade ayant acheté directement le foncier à la société des Closbilles, la collectivité a été largement impliquée à tous les stades du projet et a pu s'assurer de la maîtrise du programme de l'opération sans passer par l'obligation préalable d'une maîtrise foncière.

Localisation : Cergy-Pontoise, Val-d'Oise (60 528 hab.)

Maître d'ouvrage : Icade Promotion

Caractéristiques de l'opération : 7,5 ha ; 54 000 m² SP ; 887 logements dont 77 en locatif social, une résidence étudiante sociale (144 chambres) et une résidence inter-générationnelle (80 logements), 5 cellules commerciales.

Équipements publics financés : travaux de voirie, extension du réseau de chaleur, et réhabilitation-extension du groupe scolaire.

Participation financière : 3 M€ sur un total de 4,2 M€ de travaux.

Signataires de la convention : Icade Promotion Logement, ville de Cergy et communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise.

Délai d'exonération : 10 ans

Planning : achat des terrains par Icade (2008) ; signature de la convention PUP (2011) ; permis de construire (2012) ; début des travaux (2013) ; livraison de l'opération (2016).

Plan-masse de l'opération dans le contexte urbain



Source : agence DVBA

Contexte et définition du projet

Le parc des Closbilles constituait initialement une réserve foncière pour l'extension de la zone d'activités privée Saint-Christophe attenante. Il a été identifié comme tel dans le PLU avec un zonage économique. Cette parcelle, propriété de la société des Closbilles, un fond de pension, a été acquise dans le cadre d'un investissement foncier. Cependant, la stratégie immobilière du propriétaire actuel du parc d'activités Saint-Christophe, Eurosic, a évolué vers une requalification et une densification du site plutôt que sur une extension. Ne souhaitant pas porter plus longtemps ce foncier, la société des Closbilles a proposé en 2008 à Icade de lui céder son foncier pour réaliser une opération à vocation résidentielle, à condition que la ville modifie son PLU pour autoriser un tel changement de destination.

Avant de conclure la cession du terrain et d'arrêter le montant de la transaction, Icade a donc travaillé avec la ville et la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise le programme et le montant des participations aux équipements publics rendus nécessaires. En parallèle, Icade a négocié les conditions financières de la cession du terrain avec la société des Closbilles, en fonction des contraintes programmatiques et du montant des participations aux équipements publics demandées par les collectivités.

Ces négociations se sont conclues par la signature d'une convention de projet urbain partenarial, en 2011, et une modification (compatible avec le PADD) du zonage et du règlement du PLU ouvrant les droits à construire pour la réalisation de logements sur ce secteur. Elles ont porté sur la programmation du projet, avec la création de maisons individuelles pour assurer la transition avec le quartier pavillonnaire limitrophe, d'une résidence

étudiante et d'une résidence d'affaires, en lien avec le parc d'activité Saint-Christophe. La résidence d'affaires n'a pas trouvé preneur et ce programme devrait être modifié en logements (accession). Le projet prévoit la réalisation d'une crèche, voulue par Icade, sous statut privé car la ville avait déjà initié un autre projet sur la commune. La ville de Cergy devant déménager une crèche située dans le quartier Axe Majeur-Horloge, il est fort probable que, finalement, la ville acquière la coque pour y positionner la crèche.

Le projet comprend au final, sur 54 000 m² SP :

- 83 maisons individuelles en accession ;
- une résidence étudiante sociale (144 chambres) ;
- une résidence inter-générationnelle (80 logements) ;
- une crèche privée (30-35 berceaux) ;
- 5 cellules commerciales (500 m²) ;
- 1 073 places de parking souterrain.

L'intérêt du recours au PUP

Le changement de destination du site s'inscrit pleinement dans la stratégie de développement de la ville visant à répondre rapidement à l'importante demande en logements. Elle est donc favorable au projet. Cependant, face au développement rapide de son territoire, les services de la ville et de l'agglomération, ainsi que la SPLA Cergy-Pontoise Aménagement sont déjà fortement mobilisés dans la mise en œuvre de cinq ZAC sur la commune de Cergy, dont la très grande ZAC Préfecture. La ville cherche alors à s'appuyer sur des partenariats privés pour aménager les secteurs prioritaires d'urbanisation. Compte tenu de la situation foncière (une seule parcelle dont le propriétaire est déjà en négociation avec un aménageur), l'expérimentation du portage privé d'un projet urbain, bien qu'inédite à Cergy, apparaît comme le montage le plus adéquat pour satisfaire toutes les parties. La ville conditionne pourtant son accord à la validation préalable des

caractéristiques du projet et au paiement d'une partie des équipements publics rendus nécessaires par l'opération. Le PUP en est le garant. Icade Promotion Logement porte donc entièrement l'aménagement de ce secteur, sa viabilisation, la construction des logements et leur promotion immobilière après l'obtention d'un permis de construire valant division et la signature d'un PUP avec la ville de Cergy (voiries et extension du groupe scolaire) et l'agglomération de Cergy-Pontoise (réseau de chaleur).

Les leviers de négociation

Les discussions entre les collectivités et Icade ont porté sur plusieurs points. D'abord sur l'aspect financier : pour vérifier le budget prévisionnel de l'opération présenté par Icade et pour estimer le montant des participations exigibles par elle, la ville s'est appuyée sur des devis de son bailleur voirie, de la Compagnie de chauffage urbain de Cergy-Pontoise (CYEL), de la SPLA Cergy-Pontoise Aménagement et de ses services techniques. Face aux difficultés rencontrées par la ville et Icade pour se mettre d'accord, les deux parties ont finalement chacune fait appel à un économiste de la construction afin d'externaliser l'évaluation financière. Par ailleurs, tout au long de ce processus, la ville s'est attachée les services d'un cabinet d'avocats.

La convention de projet urbain partenarial prévoit une contribution de 3 millions d'euros (sans clause de renégociation possible) afin de couvrir, selon le principe de proportionnalité, le financement au bénéfice de l'agglomération de :

- l'extension du réseau de chaleur (640 000 € HT sur un budget prévisionnel de 1 039 150 € HT) qui, outre la desserte du quartier, permet le raccordement de bâtiments publics existants ;

- la réalisation d'une contre-allée sur le boulevard limitrophe du terrain (286 000 € HT entièrement à la charge de l'opération) ;

et au bénéfice de la ville de Cergy de :

- la réhabilitation-extension du groupe scolaire riverain et la réalisation d'un centre de loisirs (1 797 000 € HT sur un budget prévisionnel de 2 565 000 € HT) ;
- la réhabilitation et la mise aux normes d'un cheminement piéton reliant le projet à l'école (77 000 € HT entièrement à la charge de l'opération) ;
- la réalisation d'un trottoir et de ses accessoires sur une rue attenante (200 000 € HT entièrement à la charge de l'opération).

Outre le montant des participations, la négociation a également porté sur les modalités de leurs versements.

La convention précise ainsi qu'ils sont déclenchés par la notification des marchés de travaux ou le début effectif des travaux de chaque équipement au lieu d'être liés à la délivrance du permis de construire valant division ou au lancement des marchés de conception. Ce choix du fait générateur des versements couplé aux contraintes de chantier se traduit au final par un versement en trois phases.

La ville a également encadré le projet par la mise en place d'une orientation d'aménagement et de programmation et d'un règlement spécifique à ce secteur. Elle a cependant fait le choix d'inscrire dans son PLU des orientations d'aménagement assez générales, autorisant une grande souplesse d'interprétation et laissant une latitude importante au projet urbain devant les mettre en œuvre. Les détails du programme ont donc été définis conjointement par les deux parties au gré des études pré-opérationnelles et opérationnelles.

Orientations d'aménagement inscrites dans le PLU



Source : ville de Cergy

Les enseignements

La ville, habituée à la réalisation de ZAC, a saisi l'opportunité de travailler avec des partenaires privés qu'elle connaissait de longue date pour expérimenter une nouvelle forme de montage opérationnel au moyen de la signature d'une convention de PUP. La mobilisation réussie de cet outil repose sur plusieurs éléments conjoncturels qui peuvent être riches d'enseignements :

- **Disposer de compétences de programmation urbaine et architecturale** : les principales difficultés ont porté sur l'évaluation du coût des équipements rendus nécessaires par l'opération et de la fraction mise à la charge de l'opération, en lien avec les contraintes programmatiques négociées. Cette étape a nécessité de part et d'autre des capacités de programmation et d'estimation des coûts de construction. Malgré leurs expériences respectives, un économiste de la construction indépendant ainsi qu'un juriste ont dû être mobilisés.
- **Faire preuve de souplesse dans le rapprochement entre document d'urbanisme et projet** : la nécessité de réviser le PLU afin de modifier la destination du terrain a permis à la collectivité d'être dans une position avantageuse pour négocier avec Icade Promotion. La négociation simultanée des règles d'urbanisme, du programme d'équipements et du projet immobilier a ainsi permis de trouver un compromis bénéfique pour tous. Le risque de ce type de situation pourrait, par contre, être de conduire la collectivité à opérer un chantage au permis, ou au contraire de transiger sur ces objectifs pour que l'opérateur réalise son projet.
- **Assurer une continuité de la chaîne de négociation, du foncier au logement** : Icade Promotion, qui est aménageur et promoteur, a pu négocier simultanément avec le propriétaire foncier le montant de son acquisition et avec la ville le montant des participations ainsi que les contraintes programmatiques et architecturales. La corrélation entre le montant de l'acquisition foncière, le coût de la construction, le montant des participations aux équipements publics et les prix de sortie envisageables, a permis à tous les acteurs de la chaîne de production de dégager des marges bénéficiaires.
- **Construire une relation de partenariat au-delà de la seule négociation financière** : la collaboration entre la ville de Cergy et Icade Promotion ne s'est pas arrêtée une fois le PLU modifié et la convention de PUP signée. Ils ont continué à faire des revues de projet et à échanger régulièrement, notamment à travers l'évaluation annuelle de la démarche HQE aménagement. Ce partenariat a permis de régler les inévitables aléas au cours de la réalisation de l'opération et de l'ajuster, au bénéfice de tous, en fonction de la réalité du marché immobilier. Il s'est notamment traduit par la signature de plusieurs avenants modifiant les conditions de versement des participations, la programmation en logements ou encore le planning de réalisation des équipements publics.

Exemple de PUP négocié (IV)

L'AFU du quartier de la Baudière à Saint-Lattier (38)

Impliquer les propriétaires fonciers dans le projet d'aménagement et dans le financement des équipements publics



@ 2010 Google

La Baudière est l'une des dernières zones constructibles de la commune de Saint-Lattier (38). Soucieuse de valoriser au mieux ce secteur stratégique, la municipalité, après avoir réalisé plusieurs études préalables, a inscrit dans son PLU les principes de réalisation d'un éco-hameau. Face à l'imbrication du parcellaire, elle a eu recours à une association foncière urbaine (AFU⁵³) pour fédérer tous les propriétaires et pour leur redistribuer équitablement les droits à construire après remembrement des terrains. En retour, le PUP a permis de répartir la participation de tous les propriétaires au financement des équipements publics réalisés par la commune. Au final, l'utilisation conjointe de l'AFU et du PUP a permis de réaliser collectivement un projet qu'aucune des parties n'aurait pu mettre en œuvre seule.

Localisation : Saint-Lattier, Isère (1 250 hab.)

Maitre d'ouvrage : commune de Saint-Lattier (pour les équipements publics)

Caractéristique de l'opération : 6,3 ha ; 11 000 m² SP ; 98 logements dont 40 en locatif social ; 13 500 m² d'espace vert central ; un espace d'activité économique

Équipements publics financés : travaux de voirie et de réseau ; stationnements ; espace vert central.

Participation financière : 1,36 M€ HT sur un total de 2,03 M€ de travaux.

Signataire de la convention : commune et propriétaires fonciers.

Délai d'exonération : 10 ans

Planning : révision du POS (2008) ; étude urbaine (2011) ; création de l'AFU (2012) ; signature de la convention PUP (2012) ; permis de construire (2012) ; début des travaux (2013) ; livraison de la première tranche de l'opération (2014) ; fin de l'opération (2020)

53 Le Cerema a publié en 2016 un ouvrage intitulé *Aménager avec les propriétaires fonciers, Les associations foncières urbaines* (56 p.), téléchargeable gratuitement sur www.cerema.fr

Contexte et définition du projet

Un projet sobre et viable d'éco-hameau

À l'occasion de la révision de son plan d'occupation des sols (POS) en 2008, la commune de Saint-Lattier a lancé une étude urbaine préalable à l'aménagement du quartier de la Baudière afin de valoriser au mieux les huit hectares constructibles constituant la dernière grande réserve foncière urbanisable de la commune. À l'issue de ce travail, elle a ancré dans son document d'urbanisme le principe de la construction de plus de 200 logements sur ce secteur ; pour ce faire, elle a adapté, de manière très précise, le zonage et le règlement de son POS. Ce parti d'aménagement nécessitait cependant des travaux de viabilisation très importants et l'aménagement d'espaces publics généreux augmentant fortement le coût de l'opération et ne garantissant pas une rentabilité économique suffisante pour inciter des promoteurs publics ou privés à investir dans un tel programme. Elle a dû également

faire face à l'opposition d'une partie des propriétaires fonciers refusant de vendre leurs terrains à des prix qu'ils jugeaient trop bas. Face à ce blocage au moment de passer en phase opérationnelle, la commune a fait le choix de modifier le plan de composition initial en relançant une seconde étude urbaine. Elle a conservé les principes initiaux visant à établir un projet d'ensemble cohérent et à éviter une urbanisation au coup par coup, susceptible de générer des formes urbaines non souhaitées par la commune. Les habitations sont ainsi organisées autour d'un espace public central, aménagé sous forme de prairie rurale pour garder le caractère rural des lieux, inciter au vivre ensemble et faciliter les déplacements au sein du quartier.

Cette seconde étude vise aussi à optimiser le plan de composition et à s'assurer qu'il soit économiquement viable compte tenu des prix du marché foncier et immobilier local. Elle a également pour objectif de choisir les outils financiers les plus adaptés au financement des équipements publics et de maîtriser le phasage de l'opération et son montage opérationnel.

Plan de composition et programme prévisionnel issu de la seconde étude urbaine



Source : commune de Saint-Lattier ; Agence Epode & Ritz

Au final, le projet répartit la construction de 98 logements de tous types et de deux espaces d'activités autour d'un parc public paysager de près de 4 ha. Il organise également le maillage entre les différents quartiers par la création de voiries nouvelles.

Enfin, il prévoit d'étaler la réalisation de cette opération sur les dix prochaines années compte tenu de la volonté de la commune d'accueillir progressivement les nouveaux habitants. La réalisation de l'opération a été programmée en quatre phases réparties dans le temps.

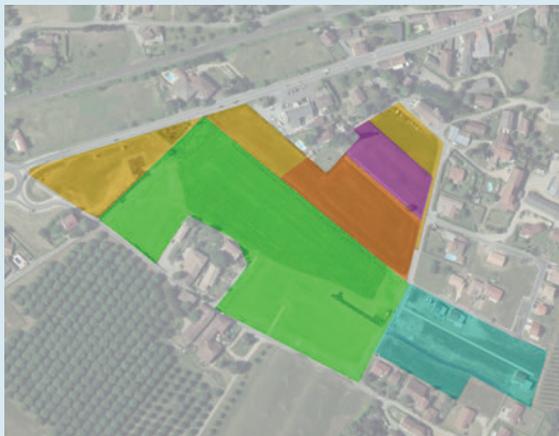
Une association des propriétaires fonciers fédérés en AFU

La commune qui maîtrise seulement une partie du foncier a cherché à impliquer les cinq autres propriétaires des terrains en les incitant à se regrouper avec elle dans une association foncière urbaine libre (AFU-L).

Cette démarche originale répondait à plusieurs objectifs :

- **impliquer très tôt les propriétaires** dans l'élaboration du projet et les convaincre de son intérêt pour eux et pour la collectivité ;
- **remembrer le parcellaire initial complexe et enchevêtré** ; cette opération propre à l'AFU a permis de recomposer le foncier en lots à bâtir et de prévoir les emprises nécessaires à la réalisation des voiries et de la prairie publique centrale ;
- **répartir équitablement les droits à construire** entre les propriétaires au prorata des surfaces leur appartenant initialement ;
- **faire participer chaque membre de l'AFU** au financement d'une partie de l'opération et des équipements publics rendus nécessaires. C'est à ce titre qu'une convention de PUP a été signée.

Découpage foncier et répartition des propriétaires avant et après remembrement



Source : commune de Saint-Lattier ; Agence Epode & Ritz

L'AFU s'est avérée une procédure opérationnelle particulièrement adaptée à cette opération. Les remboursements effectués dans le cadre d'une AFU libre sont normalement soumis à la procédure de permis d'aménager lorsqu'ils prévoient la réalisation de voies ou d'espaces communs⁵⁴. En revanche, une procédure de remboursement qui ne prévoit ni création de voies ou d'espaces communs est dispensée de toute autorisation au titre du Code de l'urbanisme. La réalisation des équipements publics du futur quartier étant assurée par la commune, les divisions faites par l'AFU ne relèvent d'aucune autorisation ou déclaration au titre de l'urbanisme. Après remboursement, chaque propriétaire se retrouve avec une nouvelle unité foncière qu'il peut diviser sous la forme d'une simple DP sans même attendre la réalisation des travaux. C'est pourquoi la commune a organisé un phasage des travaux par le biais de la convention de PUP et des statuts de l'AFU. Si l'AFU avait dû réaliser les travaux, elle aurait été soumise à un permis d'aménager.

L'intérêt du recours au PUP

La commune, qui initialement n'avait pas les moyens de réaliser seule les équipements publics prévus dans le projet, a demandé à chacun des propriétaires membres de l'AFU de contribuer à la réalisation des travaux de viabilisation (réseaux sec et humide, voiries) et de la prairie publique. Le montant total des travaux a été estimé à 2,03 M€ HT. La répartition des équipements publics mis à la charge des propriétaires au titre de la convention de PUP a été estimée à 1,36 M€ HT.

La signature d'une convention de PUP entre la commune et les cinq autres propriétaires fonciers lui a ainsi permis de récupérer :

- les emprises foncières nécessaires à la réalisation des équipements publics. Elles ont été fournies par les propriétaires, après remboursement, sous forme

de dation (paiement en nature) d'une partie de leur participation due. Par convention dans l'AFU-L, les terrains cédés après remboursement pour la réalisation des équipements publics ont été valorisés à 70 €/m², étant précisé que le prix de vente des terrains équipés est de l'ordre de 120 à 140 € dans cette commune ;

- une participation financière au coût des travaux. La dation sous forme de terrains pour financer les équipements a été limitée à 25 % du montant dû par chaque propriétaire, pour éviter que la commune ne se retrouve avec trop de foncier. Le reste de la participation est acquitté sous forme de participation financière.

Les leviers de négociation

La négociation avec les propriétaires a été simple : la commune s'est engagée à ouvrir à l'urbanisation cette zone qu'elle avait reclassée en zone 2AU dès lors que l'ensemble des propriétaires accepterait d'entrer dans l'AFU et de signer la convention de PUP.

Pour la commune, cette solution assurait le financement d'une partie des équipements publics rendus nécessaires par l'opération, qu'elle n'aurait pu payer seule. Pour les propriétaires, elle assurait de rendre constructible leur foncier, ouvert à l'urbanisation mais dans les faits difficilement aménageable sans une opération d'ensemble que seule la commune pouvait réaliser.

Mais comment demander une participation de près de 1,3 million d'euros (sur un coût total des travaux de plus de 2 millions d'euros) à des propriétaires qui n'ont pas tous les moyens financiers d'avancer une telle somme ?

La solution a été trouvée en s'assurant que chaque propriétaire retrouverait financièrement son compte dans l'opération. L'échelonnement du versement de cette participation en cinq annuités et la possibilité de

paiement sous forme de foncier a également facilité l'acceptation du partage de ces investissements. Ainsi le paiement du premier appel à cotisation (représentant 30 % des sommes dues au total) a pu s'effectuer sous forme d'apport de terrain, ce qui a réduit à moins de 20 % la somme à payer sous forme de contribution financière.

Ce paiement en dation a donné à la commune le foncier nécessaire à la réalisation de la première tranche des travaux de voiries et réseaux. Ceux-ci ont viabilisé un premier secteur, permettant ainsi la distribution de lots directement constructibles à tous les propriétaires au prorata de leur surface initiale. La vente de ces premières parcelles leur a permis de récupérer rapidement leur investissement initial et de réaliser une plus-value d'urbanisation. Celle-ci leur a donné ensuite les moyens de payer en argent leur quote-part pour les tranches suivantes, dont la réalisation s'étendra sur plusieurs années selon cinq phases de travaux et de commercialisation calées au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes de la zone.

Les enseignements

- **Envisager le recours à l'AFU comme une alternative à la ZAC ou au PA** : l'AFU se révèle une procédure parfaitement adaptée pour des opérations d'aménagement sur du foncier complexe, morcelé ou en renouvellement urbain. En promouvant un nouveau type d'AFU, l'AFU de projet, la loi ALUR entend faciliter le développement de ce type d'opération et le rôle de catalyseur que doit y jouer la collectivité. Pour mener à bien cette démarche, il est nécessaire de recourir à un accompagnement par un urbaniste et/ou un géomètre spécialisé.

- **Faire partager équitablement le coût et les bénéfices de l'équipement public d'un aménagement urbain** : le recours à l'AFU n'est pas obligatoire pour faire participer les propriétaires fonciers au financement des équipements publics via un PUP, mais il permet souvent de fédérer tous les propriétaires et de trouver un accord collectif nécessaire à la concrétisation du projet. Il doit aboutir à un accord gagnant-gagnant : donner à la collectivité les moyens de réaliser les équipements liés à l'aménagement du secteur pour faire profiter les propriétaires d'une plus-value financière liée à l'urbanisation de leur terrain.

- **Croiser l'utilisation du PUP et de l'AFU** : les statuts de l'AFU permettent de régler la participation des propriétaires aux frais liés au développement de l'AFU au coût lié au remembrement et aux travaux d'aménagement. Le PUP intervient en complément pour régler la participation des propriétaires au financement des équipements publics. En articulant la rédaction sur les deux tableaux, collectivité locale et propriétaires fonciers s'engagent mutuellement sur les modalités de mise en œuvre de l'opération et sur ses conditions de réalisation.

4.3 Le PUP, la dimension financière d'un projet urbain négocié entre public et privé

Ce dispositif a été introduit par la loi ALUR en 2014 mais son principe avait déjà été discuté de longue date, dès la création du PUP avec la loi MOLLE puis au moment de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme⁵⁵ et de l'abrogation du programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Il révèle, aujourd'hui, un besoin budgétaire récurrent des collectivités locales pour optimiser et garantir la part du financement de l'aménagement urbain par les acteurs privés d'un projet d'aménagement avant l'engagement des travaux. De fait, la zone de PUP est amenée à devenir un élément clé de leur financement puisqu'elle permet de répartir le coût d'un ensemble d'équipements publics entre toutes les opérations ayant vocation à en profiter.



À NOTER : cette extension de la procédure contractuelle du PUP est applicable seulement depuis le 27 mars 2014. Les collectivités locales et l'ensemble des acteurs de l'aménagement urbain expérimentent encore les avantages, les limites ainsi que les modalités pratiques d'usage. C'est pourquoi les cas d'application sont encore, à ce jour, peu nombreux et la jurisprudence inexistante. Un retour d'expériences de la mise en œuvre des zones de PUP fera l'objet, ultérieurement, d'une publication complémentaire à cet ouvrage.

La logique de la zone de PUP est identique à celles confondues des anciens programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) et de la participation pour voies et réseaux (PVR). Les communes qui étudient aujourd'hui la mise œuvre de zones de PUP auraient antérieurement eu recours aux procédures de PAE ou de PVR.

En effet, la zone de PUP permet d'organiser le financement sur un secteur à urbaniser, éventuellement en plusieurs phases, des équipements publics rendus nécessaires par l'ensemble des programmes de construction attendus et d'en répartir les coûts entre les différents opérateurs intervenant simultanément ou successivement. La zone de PUP, par l'obligation de signer une convention, crée de fait les conditions de la négociation avec les opérateurs.

Précision sur l'origine de l'évolution vers la zone de PUP

Les équipements publics immédiatement nécessaires pour satisfaire une première opération doivent généralement être dimensionnés pour en satisfaire plusieurs, tant en infrastructure qu'en superstructure. Nombreuses ont été les collectivités locales qui n'ont pu finaliser l'aménagement d'un secteur ou d'un nouveau quartier par le recours au PUP dans sa rédaction de la loi MOLLE de mars 2009 alors que les conditions de la création de ZAC étaient absentes. Bien souvent, les obstacles sont nés des comportements attentistes adoptés par certains propriétaires fonciers voisins des périmètres des conventions en projet ou déjà signées. En effet, le refus de signer une convention de PUP offrait l'avantage d'obtenir soit le bénéfice gratuit des équipements publics, soit un règlement modique de la part communale de la taxe d'aménagement voire son exemption légale⁵⁶ : la loi a gardé le principe d'une exonération de TA limitée dans le temps. Au-delà de 10 ans pour un PUP et 15 ans pour une zone de PUP, les modalités de répartition du coût des équipements publics inscrites dans la convention sont caduques. Toute demande d'urbanisme est alors assujettie à la TA, au risque d'inéquité devant la charge publique.

Loi de finances rectificative 2010- 55
1658 du 29 décembre 2010 et
décret 2012-88
du 25 janvier 2012.

D'après Christian Gélu dans 56
La lettre BJDUnonline, n° 83,
juillet 2015.

La création de la zone de PUP résulte d'une délibération motivée ou, dans les OIN, d'un arrêté préfectoral :

- constatant que des équipements publics, nécessaires pour un premier projet d'opération, seront techniquement dimensionnés pour en desservir d'autres ;
- délimitant le périmètre foncier d'attractivité de ces équipements ;
- fixant les modalités de partage entre toutes les opérations d'aménagement ou de construction qui y seront réalisées. La clé de la répartition du coût des équipements peut reposer sur la surface de terrain (si les droits à construire sont identiques) ou la surface de plancher (potentiellement) constructible. Elle peut varier selon la destination des constructions et donc l'usage des équipements publics.

Contrairement au PUP simple qui est mis en œuvre pour un projet identifié et spécifique, la zone de PUP peut encadrer un projet qui n'est pas encore connu au moment de son instauration. Il reste donc une part d'incertitude dans les conditions de recouvrement des participations, en termes de délais ou de montants (selon que le projet exploite 100 % des droits à construire ou non, et selon la destination du projet).

Au sens des nouvelles dispositions législatives, la création d'une zone de PUP est obligatoire dès lors que deux conditions sont remplies :

- quand les équipements publics retenus pour un premier projet faisant l'objet d'une convention de PUP profitent également aux opérations réalisables sur d'autres terrains constructibles ou ayant vocation à être reconnus constructibles ;
- pour des coûts d'équipements, restant à la charge des maîtres d'ouvrage publics, supérieurs au produit

potentiel de la part communale de la TA à un taux compris entre 1 et 20 %.

Les modalités de répartition négociées entre la collectivité et le premier candidat opérateur seront applicables dans la première convention ainsi qu'aux suivantes qui seront passées dans la zone de PUP.

La zone de PUP impose une obligation de conventionnement de toutes les opérations d'aménagement. Préalablement au dépôt de sa demande de permis d'aménager ou de construire, chaque opérateur doit accepter de signer une convention de PUP, par laquelle il accepte de payer la part du coût des équipements qui répondent aux besoins des futurs usagers et habitants de son opération.

Par rapport aux PAE et PVR antérieurs qui pouvaient résulter de simples prescriptions unilatérales, ce nouveau cadre juridique apporte plus de souplesse dans les relations à établir par les collectivités locales avec les opérateurs, mais n'en reste pas moins obligatoire. La procédure de PUP offre une marge de négociation portant sur la dimension financière des équipements qui peut être élargie à l'analyse de l'intégration des projets proposés par les opérateurs dans les objectifs d'aménagement de la collectivité. En outre, selon les modalités adoptées (notamment la surface des terrains ou la surface de plancher potentielle constructible) de partage des coûts des équipements, le dispositif permet d'éliminer les incertitudes de recettes selon les volumes de constructions autorisés ou effectivement réalisés. Il offre également des marges de manœuvre sur les modalités de versement de la participation aux équipements (délais et nature).

Dans les faits, plusieurs cas de figure semblent aujourd'hui émerger :

- **le PUP forcé pour répartir équitablement la charge des équipements publics sur tous les opérateurs d'un même projet.**

Ce cas de figure est celui qui s'apparente certainement le plus au PUP initié par la loi ALUR : à l'issue des études pré-opérationnelles, la collectivité locale compétente en urbanisme a pu identifier, sur le périmètre du projet urbain concerné, l'ensemble des éléments de programme. Ils lui permettent de définir clairement et précisément une clé de répartition du financement des équipements publics rendus nécessaires par l'opération qu'elle souhaite mettre à la charge des acteurs privés impliqués dans le projet. Ce travail s'effectue généralement au moment de la négociation avec les opérateurs privés généralement déjà connus à ce stade de l'opération : en inscrivant le périmètre du projet dans une zone de PUP, la collectivité impose à tous les opérateurs ayant vocation à intervenir dans la zone, qu'ils soient volontaires ou non, l'obligation de participer à leur financement et de signer une convention de PUP reprenant la clé de répartition fixée dans la zone de PUP. Elle définit donc unilatéralement (ou avec une partie des opérateurs, prêts à signer un PUP au moment de la définition de la zone de PUP), les règles de répartition de cette prise en charge.

Cette solution présente plusieurs avantages pour la collectivité :

- elle assure une **répartition équitable** de la prise en charge des équipements publics rendus nécessaires par l'opération entre tous ceux qui vont aménager le secteur concerné ;
- elle lui **garantit la récupération** de la part du coût des équipements publics qu'elle considère comme

- devant être mis à la charge du privé et lui permet de s'assurer dans son budget d'investissement d'une part de cofinancement avant même de lancer les travaux liés aux équipements publics ;
- elle peut, le cas échéant, pour des projets urbains d'envergure nécessitant d'importants équipements publics, lui permettre de récupérer une **part de financement supérieure à celle qu'elle aurait pu percevoir avec l'application de la taxe d'aménagement**, même majorée ;
- l'obligation de signer un PUP lui donne du **poids dans la négociation**, tant sur le volet financier que sur le volet urbain du projet, qu'elle mène généralement avec le/les opérateur(s).

La collectivité doit cependant être attentive à plusieurs points :

- le niveau de participation qu'elle impose aux aménageurs ou promoteurs doit être obligatoirement calé sur l'application du **régime des participations d'urbanisme**, au risque de s'exposer au contentieux lié à la répétition de l'indu ;
- la participation demandée doit rester **équilibrée et économiquement supportable** par l'opérateur au risque de remettre en cause la viabilité économique de l'opération et le démarrage des travaux dans les délais prévus. À ce titre, il convient de ne pas reproduire les travers qui ont pu être reprochés à certains programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) il y a quelques années, qui ont été élaborés sans une connaissance suffisamment précise du marché immobilier : au final, ils se sont avérés inadaptés, bloquants, voire dans certains cas fragiles juridiquement ;
- la définition d'une zone de PUP ne doit pas affranchir la collectivité d'une **discussion avec les opérateurs** pour confronter la vision du

projet que chacun porte et le bilan économique de l'opération. Elle doit contribuer à trouver un **compromis acceptable** tant pour la collectivité que pour le/les partenaire(s) privé(s).

- **le PUP d'anticipation pour assurer à la collectivité locale un préfinancement ou une récupération partielle du financement des équipements publics réalisés avant de futures opérations.**

Ce second cas de figure est une variante de la situation précédente, à la différence près que les opérateurs bénéficiant des équipements publics rendus nécessaires dès le début de l'opération ne sont pas toujours tous connus. Cette situation peut se rencontrer, par exemple, sans que ce soit exhaustif, dès lors que :

- une partie des terrains d'assiette du projet ne sont pas à vendre (rétention foncière) ou pas encore vendus au moment de la négociation du premier PUP et de la finalisation du projet d'aménagement. La commune n'a alors pas d'opérateurs avec qui négocier une participation. Elle peut cependant en demander ou en imposer une au(x) propriétaire(s) foncier(s) dès lors qu'ils souhaiteront vendre. Cette situation reste aujourd'hui encore assez peu usitée ;
- la réalisation d'une partie du projet urbain est différée dans le temps en raison d'imprévus techniques, administratifs ou financiers ou faute d'un marché immobilier suffisamment porteur pour permettre la commercialisation de l'opération prévue en une seule fois. Dans ce cas, les opérateurs ne peuvent ou ne souhaitent pas s'engager sur un montant à payer et un délai de règlement sans visibilité sur le délai et le rythme de commercialisation des biens qu'ils vont construire ;

- l'aménagement du secteur de la commune sur lequel est localisé le projet est phasé dans le temps, en application du zonage du PLU, une partie étant urbanisable immédiatement (zone U ou 1AU), une autre n'étant pas encore ouverte à l'urbanisation (zone 2AU). La signature d'un engagement financier représente, dans ce cas, une prise de risque élevée tant que les droits à construire qu'offriront ces terrains une fois passés constructibles ne sont pas connus.

Dans ces cas de figure, la signature d'une convention de PUP, telle que prévue par la loi Molle, ne pouvait contractualiser un engagement qu'avec les opérateurs connus, volontaires et en capacité d'assumer le montant de la participation prévue. Il en résultait plusieurs conséquences dommageables :

- bien qu'il fût possible de prévoir une participation ultérieure d'un ou plusieurs autre(s) opérateur(s), s'il en était fait mention dans la délibération initiale du PUP signé avant le début des travaux, le paiement de cette participation ne pouvait être rendu obligatoire. Une fois l'équipement réalisé et payé, il devenait également moins facile pour la collectivité de justifier une participation à son financement alors que ce dernier avait déjà été payé ;
- pour récupérer une partie des dépenses engagées, la collectivité a la possibilité de définir un secteur de TA majorée sur les terrains restant à aménager qui vont profiter de ces équipements. Cependant, cette solution plafonne le montant de cette participation ; elle est source d'inéquité et de risque de contentieux, compte tenu de la différence de modalités de calcul entre le PUP et la TA majorée.



À NOTER : l'article L. 332-11-3 exclut formellement toute possibilité de double contribution. En cas de superposition de zone de PUP et de périmètre de TA majorée, la signature d'une convention de PUP, applicable durant les 15 années suivant la définition de la zone de PUP, exonérera donc la perception de la TA majorée. Au-delà de la quinzième année, le périmètre de TA majorée permettra toutefois de percevoir une contribution supérieure à celle exigible par le taux de TA applicable sur l'ensemble de la commune. Cette précaution nécessite cependant que le périmètre de majoration de la part locale de la TA soit instauré avant la réalisation des équipements rendus nécessaires à l'urbanisation du secteur. À l'expiration de la validité de la zone de PUP, il sera juridiquement trop tard pour instaurer un périmètre de TA majorée pour les équipements concernés par la zone de PUP si ceux-ci sont déjà réalisés.

La définition d'une zone de PUP, ainsi utilisée par anticipation, répond à ces difficultés :

- en imposant une participation à tous les opérateurs, connus ou non au moment de la signature du premier PUP, dans le périmètre qu'elle couvre ; elle assure ainsi à la collectivité qui a financé les équipements publics de pouvoir récupérer une part de son investissement **jusqu'à 15 ans après la création du périmètre de PUP** ;
- en définissant, de manière homogène, une clé de répartition de la part privée du financement des équipements publics à réaliser. Il convient cependant d'être prudent sur les modalités de répartition de ces coûts et sur la définition des règles de proportionnalité, les éléments de programme n'étant pas connus dans le détail pour les projets différés dans le temps.

Le tableau ci-après synthétise le type de PUP à privilégier en fonction des différents cas de figure.

		Engagement du/des opérateur(s) privé(s) bénéficiant des équipements publics	
		unanime	nul ou partiel
Déroulement du projet	global	PUP	Zone de PUP (PUP « forcé »)
	phasé en plusieurs tranches	Zone de PUP (PUP d'anticipation)	Zone de PUP (PUP d'anticipation)

- la zone de PUP de renouvellement urbain pour financer le renforcement des équipements publics en lien avec des opérations en secteurs déjà urbanisés.

Initialement, il n'était pas attendu que des conventions de PUP soient passées dans des secteurs déjà urbanisés (zone U du PLU), ceux-ci étant généralement déjà équipés. Pourtant, avec l'augmentation des opérations de renouvellement urbain ou de densification des parcelles enclavées, aussi appelées « dents creuses », sont (ré)apparues et se sont multipliés des besoins nouveaux en équipements publics tels que :

- le renforcement des réseaux secs et humides ;
- la requalification de voiries ou d'espaces publics ;
- la modernisation ou le renforcement des équipements de services publics, notamment dans le cas de la densification des constructions.

Dans ces cas de figure, le recours à la zone de PUP est envisageable pour répondre au besoin de financement des nouveaux équipements publics. Cette solution présente un intérêt dès lors que leur coût dépasse le produit qui pourrait être récupéré par la taxe d'aménagement en vigueur. Peuvent déjà être cités à titre d'exemples :

- la création d'une zone de PUP multi-sites au sein de l'enveloppe urbaine ciblant plusieurs périmètres de renouvellement urbain, pour peu que tous ces secteurs de projet concernés justifient le besoin des mêmes équipements publics ;
- dans le cas spécifique de la densification pavillonnaire, une zone de PUP englobant un/des quartier(s) résidentiel(s) s'il(s) présente(nt) un potentiel de densification important qui justifie le renforcement des équipements (généralement des réseaux, des voiries et du stationnement). Dans ce cas, les modalités de partage du financement de ces équipements doivent être définies finement et doivent s'articuler avec des mesures d'exonération pour les autorisations d'urbanisme de petite taille (extension limitée des constructions existantes par exemple) ne justifiant pas ce renforcement en équipements publics.

La mise en œuvre des conventions de PUP dans ces zones de PUP reste encore aujourd'hui à approfondir. Ces hypothèses de modes de contractualisation novateurs témoignent de l'intérêt de ce nouveau moyen de financement et de la souplesse qu'il peut offrir dans des formes innovantes de financement des équipements publics. À ce stade des réflexions, toute collectivité désirant s'engager dans une zone de PUP doit se doter d'une ingénierie juridique et fiscale pour minimiser au maximum les risques qu'elle encoure et l'accompagner dans la négociation du contrat avec les premiers opérateurs.

Q U A T R I È M E P A R T I E

ASPECTS JURIDIQUES

Même si le PUP est une démarche simple, souple et librement négociée, elle doit tout de même s'inscrire dans un cadre réglementaire précis qu'il convient de suivre attentivement pour limiter tout risque de contentieux administratif.

De même, la convention de PUP formalisant toutes les modalités de financement négociées entre les parties doit être rédigée avec attention et de façon claire afin d'éviter tout risque de divergence dans son application ultérieure.

1 Cadre réglementaire

1.1 PUP et autorisation du droit des sols

1.1.1 PUP et PC, DP ou PA

La signature de la convention de PUP et la demande d'autorisation du droit des sols restent **deux démarches administratives distinctes**.

La signature d'un PUP ne donne aucun droit à construire.

La participation issue d'une convention de PUP résulte d'une appréciation des besoins en équipements publics générés par un projet de construction. Par conséquent, il va de soi que ce type de convention doit toujours être signé avant la délivrance des permis d'aménager ou de construire.

C'est ce que confirment les rédactions successives des articles R. 431-23-2, R. 431-36-d et R. 441-4-1 du Code de l'urbanisme qui exigent qu'un extrait des conventions précisant le lieu du projet et la durée d'exonération de la part communale de la TA soit joint aux dossiers portant demande de permis d'aménager ou de construire ou de déclaration préalable.

Article R. 431-23-2 du Code de l'urbanisme :

Lorsque les travaux projetés font l'objet d'une convention de projet urbain partenarial ou portent sur une construction à édifier dans un périmètre de projet urbain partenarial mentionné au II de l'article L. 332-11-3, la demande est accompagnée d'un extrait de la convention précisant le lieu du projet urbain partenarial et la durée d'exonération de la taxe d'aménagement.

L'arrêté de permis, contrairement à d'autres outils de financement, **ne constitue pas le fait générateur de la participation**. Aucun montant de participation n'est à prescrire dans l'arrêté, le fait générateur de la participation étant la signature de la convention. Le fait générateur de **l'exonération de TA** est, quant à lui, l'exécution des **formalités d'affichage** (le premier jour de la date d'affichage de l'avis mentionnant la signature de la convention).

La convention de PUP doit être calée sur le projet des futures constructions attendues, sinon il est impossible d'apprécier le besoin en équipements publics. Les demandes d'autorisation présentées après la signature du PUP doivent respecter le projet sinon la convention est nulle ou doit être révisée en fonction de l'évolution du projet.

1.1.2 Information des services instructeurs

Il est recommandé de transmettre au service instructeur la convention de PUP et son périmètre d'application accompagnés de la date de l'affichage de la mention de la signature de la convention en mairie ou au siège de l'EPCI. Cette transmission permet de signifier au service instructeur le point de départ de la durée d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement. Son visa dans les arrêtés de lotissement permet d'informer les colotis de la durée de la période au cours de laquelle leurs permis de construire sont exonérés de la part communale de la taxe d'aménagement.

1.1.3 PUP et certificat d'urbanisme (CU)

Lorsqu'une demande de certificat d'urbanisme est faite pour un terrain situé dans le champ d'application d'une convention de PUP, l'arrêté doit indiquer au titre des participations : « participation conventionnelle projet urbain partenarial » sans mentionner ni date ni montant.

Lorsque le dépôt d'une demande d'autorisation a lieu pendant la durée de validité d'un CU mentionnant la participation PUP et l'exonération de la part communale de la TA, cette dernière est inexigible pendant la durée de validité du CU alors même que l'exonération contractuelle est arrivée à son terme.

- 1) Concernant les permis et les déclarations préalables, hormis les lotissements et les déclarations préalables (DP) « divisions » : s'ils sont déposés avant la date de fin de l'exonération de la part communale de la TA, ou s'ils sont déposés après la date de fin de l'exonération de la part communale de la TA mais durant la période de validité du certificat d'urbanisme, il y a exonération de la part communale de la TA. Si le permis (la DP) est déposé(e) après la durée de validité du CU et après la date de fin de l'exonération de la part communale de la TA, l'autorisation est taxable.
- 2) Concernant les permis d'aménager un lotissement et les DP « divisions » : si un permis de construire ou une déclaration préalable est déposé(e) avant la date de fin d'exonération de la part communale de la TA dans un permis d'aménager un lotissement ou une DP « divisions » bénéficiant d'un CU en cours de validité, le permis (la DP) est exonéré(e) de la part communale de la TA ; il en est de même si le permis de construire (ou une DP) est déposé(e) après la date de fin d'exonération de la part communale de la TA dans un permis d'aménager un lotissement ou une DP « divisions » bénéficiant d'un CU toujours en cours de validité. Si le permis est déposé dans un permis d'aménager un lotissement ou une DP « divisions » après la durée de validité du CU du permis d'aménager un lotissement ou de la DP « divisions » et après la date de fin de l'exonération de la part communale de la TA, le permis est taxable.

1.2 Accords préalables de l'organe délibérant compétent pour la signature des conventions

L'article R. 332-25-1 alinéa 1 du Code de l'urbanisme prévoit que la signature d'une convention de projet urbain partenarial par le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunal doit être autorisée par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent.

Lorsque la collectivité locale s'oriente vers la définition d'une zone de PUP, elle doit également l'instaurer par délibération, préalablement à la signature de la première convention de PUP.

1.3 Mesures de publicité

L'article R. 332-25-2 du Code de l'urbanisme précise les mesures de publicité dont la convention doit faire l'objet après signature :

- affichage pendant un mois de la mention de la signature de la convention ainsi que du lieu de la consultation du document en mairie(s) concernée(s) et, le cas échéant, au siège de l'établissement public compétent ;
- publication au recueil des actes administratifs obligatoire dans les communes de 3 500 habitants et plus, et les établissements publics de coopération intercommunale comportant au moins une commune de 3 500 habitants et plus ;
- publication au recueil des actes administratifs de l'État dans le département en cas de convention signée par le représentant de l'État (dans le cadre d'une opération d'intérêt national) ;
- mesures normales de transmission au contrôle de légalité, de publicité et d'affichage dont toute délibération doit faire l'objet.

1.4 Inscription au registre communal des participations

Les participations prévues puis payées dans le cadre d'un PUP doivent être inscrites au registre des participations prévu à l'article L. 332-29.

L'absence d'inscription au registre ne rend pas cette participation illégale mais maintient une insécurité juridique. Les actions en remboursement des participations, en tout ou partie abusives, peuvent être engagées dans les cinq années qui suivent leur paiement par les cocontractants des conventions de PUP ou, pour les actions des acquéreurs successifs des constructions, dans les cinq années qui suivent leur inscription au registre précité. En l'absence de registre les acquéreurs successifs peuvent engager leur action en restitution à tout moment.

1.5 Annexion des PUP au PLU

Dans un souci de transparence, il est obligatoire de faire figurer les périmètres des zones et des conventions de PUP dans les annexes graphiques du PLU⁵⁷.

Ces informations obligatoires ont pour objet d'informer les pétitionnaires du bénéfice éventuel d'une exonération de la part communale de la TA et de l'importance des sommes qui peuvent être dues en zones de PUP.

⁵⁷ cf. article R. 151-52 du Code de l'urbanisme qui stipule une annexion au PLU des périmètres des zones de PUP et de ceux visés par chacune des conventions de projet urbain partenarial.

1.6 Contrôle de légalité

Préalablement à la signature de la convention, une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI autorise le maire ou le président de l'EPCI à signer la convention de PUP. Cette dernière est rendue exécutoire après transmission au préfet au titre du contrôle de légalité et affichage de la convention en mairie ou au siège de l'établissement public compétent.

L'État contrôle la légalité du périmètre annexé à la convention et, à minima, l'existence d'une clause d'exonération de la part communale de la TA inférieure à dix ans.

S'agissant d'un contrat librement établi, les collectivités ont une marge de liberté. Toutefois, il convient de veiller au strict respect des principes liés au régime des participations et, en premier lieu, au lien direct entre équipements publics et besoins des futurs habitants et usagers des nouvelles constructions ainsi qu'à la proportionnalité des financements au regard de leur utilisation.

2 Rédaction des conventions de PUP

2.1 Principes spécifiques aux conventions de PUP en zone de PUP

Dès lors qu'un projet d'opération d'aménagement ou de construction fait apparaître la nécessité de réaliser des équipements publics dimensionnés pour satisfaire les besoins de plusieurs opérations distinctes, la mise en œuvre de la participation de PUP implique la définition préalable d'une zone de PUP. Les zones de PUP produisent leurs effets pendant une durée maximale de quinze ans.

Dans ces zones définies en application du paragraphe II de l'article L. 332-3 du Code de l'urbanisme, les opérateurs privés doivent, préalablement au dépôt de leurs demandes d'autorisation d'occuper le sol, avoir obligatoirement, par voie de convention, accepté de financer la part des coûts des équipements publics qui profitent à leurs opérations.

Concernant une convention de PUP signée dans une zone de PUP, la structure de la convention peut varier par rapport à une convention pour une seule opération sur les points suivants :

- **Le programme des équipements est adapté aux besoins de chaque opération.** Lorsqu'un équipement public de la zone n'a pas vocation à satisfaire les besoins des futurs usagers ou habitants de l'opération, son financement peut être écarté du projet de convention de PUP à établir avec cet opérateur. Le programme des équipements publics (PEP) rendus nécessaires par l'opération doit préciser ceux qui sont prévus par la délibération de création de la zone de PUP et ceux qui sont spécifiquement rendus nécessaires par l'opération objet de la convention. Les équipements dont le financement est ajouté peuvent relever ou non du PEP d'une autre zone de PUP.
- **Le calcul du montant des participations pour les équipements prévus par la délibération créant la zone de PUP** doit se référer aux modalités de calcul prévues par cette même délibération. La répartition des coûts d'équipements peut être fonction de la superficie des terrains d'assiette des permis d'aménager ou de construire, ou du potentiel de constructibilité du terrain d'assiette des opérations. D'autres critères de partage peuvent être utilisés, mais il convient de vérifier qu'ils respectent le traitement équitable d'opérations de même nature,

$$\frac{\text{Part du coût d'un équipement en zone de PUP}}{\text{Superficie constructible de la zone de PUP}} \times \text{Superficie du terrain d'assiette du projet}$$

$$\frac{\text{Part du coût d'un équipement en zone de PUP}}{\text{Surface de plancher constructible dans la zone de PUP}} \times \text{SP potentielle du terrain d'assiette du projet}$$

2.2 Principes applicables à toutes les conventions de PUP

Si la plus grande liberté contractuelle prévaut lors de l'élaboration de la convention de PUP, une rédaction simple et explicite est préconisée afin de limiter les risques de contentieux. Son élaboration est faite en application du paragraphe I de l'article L. 332-11-3 et de l'article L. 332-11-4 du Code de l'urbanisme.

En tout état de cause, ce document doit mentionner les différents points suivants⁵⁸ :

- l'objet de la convention ;
- les parties à la convention ;
- le périmètre de la convention de PUP ;
- la liste des équipements financés et le coût prévisionnel pour chaque équipement ainsi que le coût total ;
- les modalités et les délais de réalisation des équipements publics ;
- le montant et la forme de la participation à la charge du bénéficiaire de permis d'aménager ou de construire ;
- les délais de paiement ;
- la période d'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement.

Il est également possible de préciser :

- les conditions suspensives à l'exécution de la convention ;
- les garanties conventionnelles réciproques ;
- les modalités d'établissement d'avenants éventuels.

2.3 Objet de la convention

Il convient de présenter, en préambule des clauses de la convention :

- le descriptif de l'opération d'aménagement ou de construction projetée sur les terrains constructibles ou susceptibles de le devenir en application du document d'urbanisme ; ce descriptif doit comporter toutes les précisions utiles pour permettre d'apprécier l'importance des besoins en équipements publics nécessaires au bon fonctionnement de l'opération, notamment : localisation, destination des constructions, surface de plancher, nombre de logements, nombre d'habitants nouveaux, nature des activités économiques attendues ;
- éventuellement, le lien avec la stratégie d'aménagement de la collectivité et plus particulièrement avec son document d'urbanisme ;
- le diagnostic sur les équipements publics estimés nécessaires pour satisfaire les besoins des futurs usagers et habitants de l'opération.

Bien que ces précisions ne soient pas strictement obligatoires, il est recommandé de les insérer en préambule dans toute convention de PUP, afin de préciser pour chacune des parties et de leurs ayants droit respectifs (maîtres d'ouvrage d'équipements autres que le représentant de la puissance publique locale signataire, acquéreurs des terrains aménagés ou des constructions) l'objet et le contexte de la négociation. Ceci permet ainsi d'éviter tout risque d'ambiguïté dans les articles suivants.

Question écrite n° 12746 de M. Jean-Louis Masson, JO Sénat, 31/07/2014, p. 1804, et réponse du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, JO Sénat, 11/09/2014, p. 2081.

2.4 Les parties à la convention de PUP

Les parties à la convention de PUP sont exclusivement :

- Le représentant de la collectivité locale (commune ou EPCI) compétente en matière de PLU⁵⁹, ou le représentant de l'État pour les conventions à établir dans le cadre d'une opération d'intérêt général (OIN). Dans ce dernier cas de figure, la convention peut être tripartite si la commune doit réaliser certains équipements⁶⁰.

Selon la consistance du programme des équipements publics à financer, le représentant précité doit, préalablement à l'apposition de sa signature, avoir obtenu l'accord des autres maîtres d'ouvrage des équipements publics qui ne relèvent pas de sa compétence.



À NOTER : tout ou partie des équipements prévus peuvent relever de la compétence d'une autre collectivité que la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU et donc signataire du PUP.

La loi a exclu expressément la possibilité que chaque maître d'ouvrage signe un PUP pour les ouvrages qu'il aurait à réaliser. Il est impératif que les autres maîtres d'ouvrage que celui ayant la compétence PLU se soient prononcés sur la réalisation des équipements publics relevant de leur compétence en amont. Pour pallier cette situation, certaines communes ou communautés compétentes en matière de PUP préfèrent proposer aux autres collectivités maîtres d'ouvrage d'équipements publics financés par le PUP de cosigner directement la convention de PUP en mentionnant le paiement direct par l'opérateur d'une partie des contributions aux autres maîtres d'ouvrages cosignataires. Ce principe n'étant pas explicitement mentionné dans les textes, il convient de préférer

la formalisation d'une convention de reversement entre la collectivité compétente en matière de PUP et chaque collectivité maître d'ouvrage des équipements concernés. Dans ce dernier cas, rien n'empêche néanmoins de mentionner dans la convention de PUP, à titre d'information, les autres collectivités maîtres d'ouvrage des équipements publics.

POINT DE VIGILANCE : la signature de chaque convention nécessite une délégation de l'assemblée délibérante au maire ou au président de l'EPCI.

POINT DE VIGILANCE : lorsque le PEP implique plusieurs collectivités dans l'exercice, chacune, de leurs domaines de compétence, il est nécessaire que ces collectivités aient validé les équipements publics les concernant par une délibération prise avant la signature de la convention de PUP. Cela permet ainsi de sécuriser le financement global du PEP et la convention doit faire référence à ces délibérations.

- Les porteurs de projets, privés ou publics (aménageurs, lotisseurs, propriétaires fonciers ou constructeurs) qui projettent de déposer, à terme, une demande d'autorisation d'occuper le sol sur une assiette foncière qu'ils maîtrisent. Ces personnes peuvent se présenter en indivision. Les textes ne font pas de distinction entre la nature publique ou privée des personnes concernées. Il suffit que leurs projets soient consommateurs du programme des équipements à financer. Les organismes HLM peuvent se grouper avec d'autres organismes, publics ou privés, pour se voir confier la gestion d'un projet urbain partenarial⁶¹.

⁵⁹ Lorsqu'une commune a délégué sa compétence PLU à un EPCI, le maire ne peut plus être signataire de la convention.

⁶⁰ Circulaire du 18 juin 2013, annexe 2, § III.

⁶¹ L'article L. 421-2 4° du Code de la construction et de l'habitat prévoit désormais qu'il leur est possible de souscrire ou acquérir des parts ou actions dans des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de projet urbain partenarial. Cette participation est soumise à l'accord de la collectivité de rattachement et du représentant de l'État dans le département du lieu de l'opération ou du projet.



À NOTER : une collectivité locale peut être signataire du PUP en tant que propriétaire foncier et à ce titre participer au financement des équipements publics. Cette situation peut se rencontrer dans le cas particulier où le PUP est conclu dans le cadre d'une AFU.

POINT DE VIGILANCE : si le programme des équipements publics est destiné à satisfaire les besoins de plusieurs opérations d'aménagement ou de construction, l'élaboration des conventions de PUP, avec chaque opérateur ou groupement d'opérateurs, doit être précédée de la délimitation d'une zone de PUP et de la détermination des modalités de partage du coût de chaque équipement public nécessaire.

POINT DE VIGILANCE : vérifier l'existence légale / administrative des signataires et plus particulièrement des structures (type SCIA ou autres) créées spécifiquement pour porter une opération.

2.5 Périmètre de la convention de PUP

Il correspond au(x) terrain(s) d'assiette de l'opération de construction ou d'aménagement rendant nécessaire la réalisation des équipements publics. Cet ensemble foncier constituera ultérieurement le terrain d'assiette des futures demandes de permis d'aménager ou de construire. Toute modification nécessitera un avenant, préalable au dépôt des demandes de permis, pour éviter la caducité de la convention.

Un plan doit être joint obligatoirement en annexe de la convention puisque la délimitation très précise des parcelles est nécessaire pour déterminer le périmètre d'exonération de la part locale (communale ou intercommunale) de la taxe d'aménagement (TA).

Un périmètre multi-sites peut être envisagé uniquement dans le cas où les mêmes équipements publics répondent aux mêmes besoins des utilisateurs des différents sites.

2.6 Le programme des équipements publics (PEP) et l'estimation des coûts

Une grande souplesse est laissée aux signataires de la convention PUP pour définir le nombre et la nature des équipements pouvant être financés. Il peut s'agir d'éléments d'infrastructure ou de superstructure dès lors qu'ils sont rendus nécessaires par l'opération.

La convention doit détailler l'ensemble des équipements publics induits par l'opération (autres que des équipements propres) que la collectivité s'engage à réaliser ainsi que leurs coûts prévisionnels, estimés sur la base de devis ou de bilans pré-opérationnels.

L'estimation des coûts peut prendre en compte, outre les coûts des travaux, les frais d'études⁶² et le coût du foncier support des équipements publics. Les intérêts d'emprunts éventuels doivent être exclus lorsque la participation est versée avant réalisation des travaux d'équipement.



À NOTER : le coût peut s'entendre toutes taxes comprises ou hors taxes compte tenu du bénéfice du fond de compensation pour la TVA sur les dépenses d'investissement. Dans les faits, pratiquer des montants de participation hors taxes permet de faciliter les opérations. Cette solution reste néanmoins un choix politique de la collectivité.

Elles ne doivent cependant pas concerner des études générales sur la faisabilité urbaine de l'opération. 62

Par contre, les subventions affectées au financement des équipements publics visées par la convention de PUP doivent être déduites de la part de coût mise à la charge des bénéficiaires de permis d'aménager ou de construire pour respecter le principe de non-enrichissement sans cause.

En tant que de besoin, la convention peut prévoir le principe d'avenants pour ultérieurement :

- prendre en compte un différentiel important entre l'estimation et le coût réel des équipements publics ;
- indexer le coût du PEP, en zone de PUP, par exemple sur l'évolution du coût de la construction, dans les deux cas, à la baisse ou à la hausse.

POINT DE VIGILANCE : la procédure de mise en concurrence rendue obligatoire pour la réalisation des équipements publics par une collectivité ne permettra d'obtenir un prix définitif des travaux qu'après la procédure de consultation des entreprises. Il apparaît donc nécessaire de prévoir un ajustement des montants des participations après cette procédure. C'est en tout cas impératif si le coût réel des équipements s'avère moins élevé que prévu. Dans le cas contraire, un nouvel accord est à trouver après une nouvelle négociation.

De même, il est préférable de prévoir dans la convention une réactualisation des montants des participations en fonction de l'évolution de l'indice des prix de la construction, surtout si les délais de réalisation sont longs.

2.7 Montant de la participation à la charge des opérateurs privés

La participation due au titre du PUP est plafonnée par la fraction proportionnelle, à la satisfaction des besoins des usagers des futures constructions, du coût des équipements rendus nécessaires par l'opération.

Lorsque des équipements publics sont réalisés au bénéfice exclusif de l'opération, leur coût peut, en totalité, être pris en charge par le(s) cocontractant(s) privé(s).

Cependant, lorsqu'un équipement n'a pas vocation à être utilisé par les seuls futurs usagers ou habitants des nouvelles constructions, les cocontractants doivent définir sa part d'usage et faire application de la règle de proportionnalité. Les parts de coût non imputables à l'opération constituent des fractions de charges incombant aux maîtres d'ouvrage des équipements concernés. Elles sont représentatives de dépenses profitant à l'urbanisation existante ou à d'autres futures opérations (la collectivité doit alors instaurer une zone de PUP). En tout état de cause, **la répartition des coûts doit être justifiée.**



RAPPEL : si la convention de PUP est signée dans le cadre d'une zone de PUP, la participation doit respecter les modalités de répartition des coûts définies dans la délibération créant la zone de PUP.

L'estimation du besoin réel des futurs habitants reste difficile à faire. L'analyse de la jurisprudence en matière de calcul de proportionnalité (effectuée pour des PAE principalement) montre qu'**une marge de variation de l'ordre de 10 à 15 % est tolérée dans le calcul de répartition des financements** pour peu que les éléments inscrits soient justifiés.

Il apparaît souhaitable de rester dans des ordres de grandeur et de ne pas inscrire des chiffres trop précis (60 % plutôt que 62,5 % par exemple) que l'on ne pourrait pas justifier objectivement avec un tel niveau de précision.

S'il s'agit d'assurer un financement de multiples équipements publics, il semble également plus judicieux de faire état de **proportion d'usages différenciés selon les équipements plutôt qu'un taux « moyen »** qui pourrait être critiquable si l'usage de certains équipements ne représente pas le taux moyen.

Cette participation peut être réduite pour faciliter la réalisation de l'opération. Le montant global perçu par la collectivité doit cependant être supérieur au montant de la part communale de la taxe d'aménagement (TA) en vigueur que la commune aurait perçu ; le PUP pourrait être considéré, dans le cas contraire, comme contestable.

POINT DE VIGILANCE : la participation globale dont le règlement est accepté par le cocontractant doit être exprimée en la forme monétaire, même si un règlement par apport total ou partiel de terrain est envisagé.

Remarque : la collectivité locale n'est pas toujours en mesure de négocier le maximum de la participation qu'elle serait en droit d'exiger auprès des autres signataires de la convention de PUP, en application des règles de causalité et de proportionnalité. C'est notamment le cas lorsque les prix du marché immobilier ne permettent pas au promoteur de supporter dans son bilan économique l'ensemble des charges pour les équipements publics devant normalement lui incombent. En d'autres termes, dans certains cas, faire supporter la totalité du coût des équipements publics rendus nécessaires par l'opération peut remettre en cause sa viabilité économique et le démarrage des travaux. C'est bien l'étude financière préalable à la définition du programme qui doit déterminer le niveau des équipements publics finançables par l'opération et la participation supportable par l'aménageur. Dans le cas où le coût des équipements publics dépasse le montant pouvant être pris en charge par l'opération, le coût résiduel des équipements publics est, le plus souvent, supporté par le budget communal.

Dans les faits, le financement des équipements publics peut se répartir en trois fractions :

- **la part finançable par l'aménageur.** Elle doit être supérieure à ce que la commune aurait perçu au travers de la TA et ne peut dépasser le montant calculé à proportion de l'usage qui en sera fait par les bénéficiaires ;
- **la part à la charge de la commune ou de l'EPCI** compétente en matière de PLU. Elle est calculée au prorata de l'usage des autres bénéficiaires que ceux de l'opération faisant l'objet du PUP ou de la zone de PUP ;
- **la part « d'équilibre »** prise en charge par la collectivité dès lors que le/les opérateur(s) privé(s) n'ont pas les moyens de financer la part qui pourrait être exigée à concurrence de la proportion d'usage des équipements. Cet effort n'est pas obligatoire. Il revient au(x) collectivité(s) locale(s), à l'issue de la négociation avec le(s) opérateur(s) et sur justification du bilan d'aménagement, de décider si elle(s) renonce(nt) à une partie du financement privé des équipements publics.

Cas des participations PUP de bailleurs sociaux :

Dès lors que les logements sociaux participent à la création du besoin en équipements publics, il est inéquitable et illégal d'exempter les bailleurs publics par diverses pratiques. En zone de PUP, les demandes en ce sens des bailleurs publics doivent être écartées car elles génèrent des entorses graves aux principes de causalité et de proportionnalité encadrant les régimes de participation d'urbanisme. Ces entorses fragilisent juridiquement les conventions de PUP signées avec les autres constructeurs. C'est pourquoi il est recommandé de ne pas déroger à

la participation des bailleurs sociaux. Pour faire face à l'encadrement des loyers des logements locatifs à caractère social qui contraint souvent davantage le budget d'équilibre d'un bailleur que celui des promoteurs de logements libres, il convient de s'orienter vers les autres formes existantes d'aide à la production de logements sociaux (subventions, péréquation foncière, etc.). Si la collectivité souhaite ne pas faire porter la charge des équipements publics sur la part sociale de l'opération, elle doit privilégier le recours à la TA majorée permettant, dans certaines conditions, l'exonération des logements locatifs sociaux.

Sans qu'il soit obligatoire, il est souhaitable d'intégrer à la convention un tableau récapitulatif du programme des équipements, de leurs coûts et de la fraction à charge de l'opération :

Exemple de tableau de répartition des coûts des équipements publics

Équipements publics	Coûts globaux estimés	Subventions prévisionnelles	Coûts nets	Part maître(s) d'ouvrage		Part zone de PUP (*)		Part PUP 1	
				%	€	%	€	%	€
Infrastructures (acquisitions foncières comprises)									
Travaux de voirie									
Réseaux d'électricité									
Réseaux télécommunication									
Assainissement									
Eaux pluviales									
Éclairage public									
Bassin rétention									
Eau potable									
Éclairage public									
...									
Superstructures (acquisitions foncières comprises)									
École									
Crèche									
...									
Études préalables									
Étude de faisabilité									
Maîtrise d'œuvre des travaux									
Relevés topographiques									
CSPS									
Total Coûts PEP									

(*) Colonne nécessaire en cas de zone de PUP, à la signature de la première convention de PUP

2.8 Les modalités et les délais de réalisation des équipements publics

L'échéancier de réalisation des équipements publics est à négocier. La livraison des infrastructures doit cependant correspondre à la période prévisible d'achèvement des constructions. Un différé de livraison est admissible pour certains équipements de superstructure, mais l'étalement sur un temps trop long peut clairement poser la question de la réalité de leur nécessité et donc de la légalité de leur financement par l'opération.

De plus, le phasage des équipements publics sur un temps trop long appelle le plus souvent la demande des opérateurs de calquer les délais de paiement sur les délais de réalisation. Cela peut constituer un risque pour la collectivité en cas d'abandon du projet par un opérateur (faillite, problème de commercialisation), en particulier s'il s'agit de structures (type SCIA ou autres) créées spécifiquement pour porter une opération.

2.9 Modalités de paiement de la participation

Les contributeurs qui ont signé une convention de PUP sont redevables d'une contribution financière. Toutefois, ils peuvent s'acquitter de leur obligation financière sous forme **d'apport de terrains nus ou déjà bâtis à la date de la signature** de la convention de PUP. Ce foncier pourra être utilisé par la collectivité pour ses missions de service public, sans pour autant que cet usage soit dédié obligatoirement à la réalisation des équipements prévus dans le cadre du PUP. Ces terrains peuvent être détachés ou non du périmètre du PUP.

POINT DE VIGILANCE : les terrains apportés en règlement total ou partiel de la contribution financière doivent être évalués par France Domaine en application des articles L. 1311-9 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Si la valeur de l'apport de terrain est supérieure au montant de la participation financière exigible, la convention de PUP visera le règlement d'une soulte par la commune au bénéfice de son cocontractant propriétaire foncier, aménageur ou constructeur.

POINT DE VIGILANCE : en aucun cas la participation ne peut pas être acquittée sous la forme de réalisation de travaux (de construction ou d'aménagement). De telles pratiques sont prohibées par la loi sur la maîtrise d'ouvrages publics et le Code des marchés rendant obligatoire la mise en concurrence des entreprises⁶³. En cas d'apport sous forme de foncier bâti, les constructions doivent obligatoirement avoir été édifiées avant la signature de la convention.

Cas particulier : dans le cas où il apparaît souhaitable de localiser un équipement public dans un des bâtiments du projet (exemple d'une crèche au rez-de-chaussée d'un bâtiment d'habitation ou d'activité), l'obligation de mise en concurrence est difficile à respecter, le promoteur étant le maître d'ouvrage de l'immeuble à construire. Cette situation, de plus en plus fréquente, est très fragile juridiquement et demande encore un éclaircissement réglementaire. Afin d'éviter tout risque d'illégalité, il convient de sortir ledit équipement du projet de convention de PUP. Après achèvement de la construction, la commune pourra acquérir la fraction de bâtiment convoitée sous réserve de l'appréciation de sa valeur par le service du Domaine. Il est également recommandé d'acheter au promoteur le volume brut de l'équipement en VEFA. Une mise en concurrence peut ensuite être réalisée pour les lots de second œuvre.

Arrêt C-399/98 du 12 juillet 2001 (jurisprudence de la Scala de Milan) : « La directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, s'oppose à une législation nationale en matière d'urbanisme lorsque celle-ci permet, en dehors des procédures prévues par cette directive, la réalisation directe par le titulaire d'un permis de construire ou d'un plan de lotissement approuvé d'un ouvrage d'équipement, en déduction de tout ou partie de la contribution due au titre de l'octroi du permis, et que la valeur de cet ouvrage égale ou dépasse le seuil fixé par ladite directive. »

2.10 Délais de paiement des participations dues

Le paiement peut être prévu en une (ou plusieurs) échéance(s) versée(s) indifféremment avant le commencement des travaux d'aménagement ou de construction autorisés ou de manière échelonnée en fonction de leur état d'avancement.

La plus grande liberté est accordée aux cocontractants pour déterminer les délais de paiement à l'issue de la négociation dont ils constituent une composante importante. Rappelons cependant que l'un des objectifs recherchés dans la mise en œuvre de la convention de PUP est la disponibilité d'une trésorerie suffisante pour les budgets publics devant assumer les dépenses d'urbanisation et d'équipements. En ce sens, le régime du PUP permet d'obtenir une anticipation de l'encaissement des participations par rapport au régime de la part communale de la TA. Ce préfinancement impose au porteur de projet de faire une avance sur ses fonds propres ou de recourir à un emprunt, hormis lorsque tout ou partie du paiement de la participation est réalisé par un apport de foncier.

En pratique, les aménageurs et les constructeurs souhaitent généralement obtenir des délais de paiement décomptés à partir de la date de purge des recours des tiers à l'encontre des autorisations qui leurs sont délivrées. Cette attitude est légitime, d'autant plus que les participations sont restituables si les opérations ne peuvent pas être réalisées par la suite de l'annulation d'un permis imputable à la collectivité.

Le paiement peut également être échelonné en plusieurs versements répartis en fonction de l'état d'avancement de l'opération ou des équipements.

POINT DE VIGILANCE : en cas d'abandon du projet d'aménagement ou de construction à l'initiative du porteur du projet ou de ses ayants droit, les montants de participation sont également restituables, sauf lorsque les sommes en cause ont été utilisées conformément à leur destination⁶⁴.

2.11 Délai d'exonération de la taxe d'aménagements

Pour que les multiples dispositifs de contributions d'urbanisme ne conduisent pas à un cumul de financements pour une même opération ou un même équipement public, le Code de l'urbanisme fixe des règles de non-cumul.

En ce sens, la signature d'une convention de PUP ouvre droit à une exonération de plein droit⁶⁵ de la part communale ou intercommunale de la TA pour les permis de construire délivrés dans le périmètre fixé par la convention (la part départementale et la part de la Région Île-de-France restant dues).

Toutefois, ce droit à exonération est limité aux dix années qui suivent la date d'affichage, en mairie, de la signature de la convention.

Précision : il appartient à la commune ou à l'EPCI compétente de fixer la durée de validité de la zone de PUP dans la limite d'une durée de quinze ans. Durant cette période, la conclusion d'un PUP est rendue obligatoire pour tout projet de construction ou d'aménagement réalisé dans le périmètre concerné. Au-delà de cette période, le périmètre deviendra caduc, avec un retour au régime normal de fiscalité de l'aménagement.

Il est toutefois à noter que le délai de validité de la zone de PUP sera sans incidence sur la durée d'exonération de taxe d'aménagement fixée dans la ou les convention(s) de PUP. Cette dernière reste fixée individuellement pour chaque PUP conclu au sein de la zone de PUP et ne peut excéder une durée maximale de dix ans.

⁶⁴ CE 6 mars 2006, requête n° 266346, société Le Triangle, publié au Lebon. Cet arrêt rendu en matière de participation pour équipement public exceptionnel est totalement transposable en PUP.

⁶⁵ Code de l'urbanisme, article L. 332-11-4.

Cette période d'exonération peut être réduite par la convention. Il est recommandé de justifier cette réduction et de veiller à ce qu'elle ne soit pas incompatible avec le délai normal d'édification des constructions nouvelles après délivrance d'arrêtés de lotir. Une durée d'exonération de part communale de TA trop courte est pénalisante pour les futurs constructeurs qui devront payer d'une part la participation PUP incluse dans le prix d'acquisition de leur lot, et d'autre part la part locale de la TA lors de la construction. En outre, s'agissant d'une mesure fiscale favorable aux constructeurs, la réduction de la période d'exonération insérée dans les projets de convention, soumise à l'approbation des conseils municipaux, doit être justifiée.

2.12 Les conditions suspensives à l'exécution de la convention

La convention de PUP étant signée en amont de la phase opérationnelle, il peut être opportun de prévoir des clauses suspensives pour faire face à d'éventuelles difficultés d'exécution de l'opération.

Les clauses suspensives peuvent notamment viser :

- l'octroi effectif de concours bancaires ;
- la purge des droits de recours des tiers contre les autorisations délivrées.



À NOTER : Il est également possible d'insérer dans le compromis de vente des terrains l'obligation de signer un PUP venant régler la question du financement des équipements publics. À l'inverse, peut également être inscrite la possibilité pour le futur acquéreur de se désengager en cas de participation de PUP trop importante. Ces points permettent d'engager les acquéreurs sur la signature d'une telle convention mais aussi de les

sécuriser sur un niveau de participation à ne pas dépasser lors de la négociation. Cette solution est cependant à peser avec précaution, le temps de la négociation foncière n'étant généralement pas celui de la définition du projet.

2.13 Des garanties conventionnelles réciproques

Chaque partie à la convention peut demander l'insertion de clauses propres à garantir ses droits et intérêts.

2.13.1 Garanties au bénéfice du cocontractant public

Face à son engagement d'entreprendre la réalisation d'équipements publics au service de l'opération privée, le cocontractant public peut demander toute garantie de règlement des montants convenus.

Des clauses relatives aux garanties suivantes peuvent être prévues :

- garanties de paiement de créances publiques, à l'initiative des comptables publics ;
- garanties spécifiques au droit des contrats : hypothèque, caution, et garantie bancaire ;
- garanties relatives à l'actualisation éventuelle des coûts du PEP pour ajuster les parts de participation aux coûts réels des équipements.

2.13.2 Garanties au bénéfice du cocontractant privé

Les garanties recherchées par le cocontractant privé concerneront généralement :

- la date de disponibilité de l'ensemble des équipements pour lesquels le cocontractant est mis à contribution ;
- des dates plus rapprochées pour la disponibilité des infrastructures publiques utiles dès l'achèvement des constructions ;
- les modalités de son indemnisation ou de celle de ses ayants droit en cas d'absence de réalisation totale ou partielle des équipements publics.

L'insertion de clauses spécifiques pour les garanties précitées s'ajoute aux garanties législatives de l'article L. 332-30 du Code de l'urbanisme. Le cocontractant privé d'une convention de PUP conserve le droit de contester ultérieurement la légalité de la participation dont il a accepté la prise en charge. Le cas échéant, par application des mêmes dispositions, à défaut d'action de sa part, ses ayants droit conservent également la faculté d'entreprendre des actions directes en restitution.

Article L. 332-30 du Code de l'urbanisme :

Les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause ; les sommes versées ou celles qui correspondent au coût de prestations fournies sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention des prestations indûment exigées. Les acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet des actes mentionnés à l'article L. 332-28 ou situés dans une zone d'aménagement concerté ou dans une zone couverte par une convention de projet urbain partenarial peuvent également exercer l'action en répétition prévue à l'alinéa précédent. Pour ces personnes, l'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter de l'inscription sur le registre prévu à l'article L. 332-29 attestant que le dernier versement a été opéré ou la prestation obtenue.

Les sommes à rembourser au titre des deux alinéas précédents portent intérêt au taux légal majoré de cinq points.

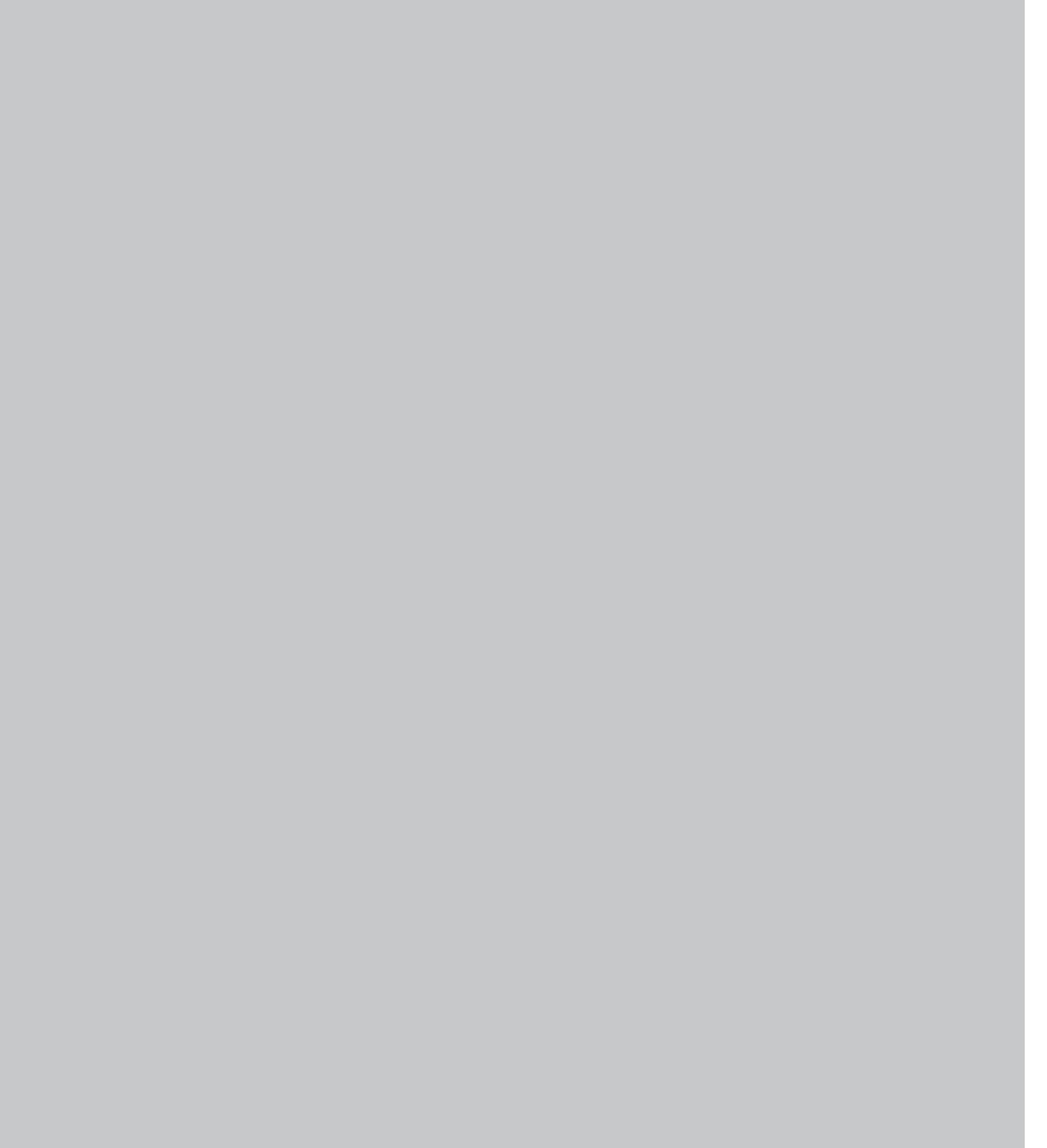
2.14 Les modalités de passation d'avenants

La convention de PUP peut prévoir le principe de son adaptation à d'éventuelles modifications qui pourraient survenir dans la définition des projets. Des clauses prévoyant la signature d'avenants à la convention initiale sont possibles (délais, périmètre, montant des participations, etc.). Même s'ils ne sont pas prévus dans la convention initiale, les parties d'un contrat peuvent toujours convenir de modifier le contrat qui les lie. Ainsi, la négociation peut se poursuivre en tant que de besoin à tout moment de l'opération.

Aujourd'hui, la plupart des opérations d'aménagement sont des procédures longues dont le programme est susceptible de changer tout au long de sa mise en œuvre. Il est important de prévoir la possibilité de réévaluer la participation (montant ou phasage) en cours de procédure afin de maintenir l'équilibre financier de l'opération et la juste participation de l'opérateur.

La validité de ces avenants est subordonnée au respect des conditions de signature de la convention, notamment l'obtention de l'accord préalable du conseil municipal.

Il convient cependant d'être extrêmement prudent dans le maniement de ces avenants afin d'éviter tout risque de contentieux.



Conclusion :

intérêts et mises en garde

Procédure simple à mettre en œuvre, le PUP assure une rentabilité techniquement adaptée à la réalité des coûts de l'aménagement urbain. Son succès nécessite cependant une forte implication des élus locaux pour maîtriser toutes les phases de négociation désormais rendues possibles avec les propriétaires fonciers, les aménageurs ou les constructeurs.

1 Intérêts du PUP

1.1 Pour les collectivités locales

- Méthode contractuelle nécessitant la réalisation d'un diagnostic sur les besoins futurs en équipements publics rendus nécessaires par le développement urbain et permettant l'anticipation d'une stratégie de programmation et de financement.
- Seule contribution financière, en dehors de la ZAC, potentiellement **plus rentable que la taxe d'aménagement** (même majorée), en contrepartie des lourds investissements à réaliser pour accompagner le développement urbain. En effet, les montants des participations sont établis à partir des coûts réels des équipements publics et la loi ne prévoit aucune mesure d'exonération, contrairement au régime de la TA.
- Possibilité de **préfinancer les équipements publics** pour éviter aux collectivités locales de réaliser seules le portage financier des équipements. Toutefois, l'effet de préfinancement doit être relativisé car il s'agit d'un aspect de la négociation.

- À l'instar de modèles étrangers, il pourrait être obtenu davantage des propriétaires fonciers adoptant un comportement opérationnel que des lotisseurs ou constructeurs. De toute évidence, cette pratique peut être développée dans les zones de PUP au prix d'une pédagogie spécifique envers la propriété foncière.

Observation : en pratique, rares sont les projets qui font l'objet d'un versement de la participation avant le début de l'opération, les aménageurs ou les constructeurs acceptant de payer seulement lorsque les autorisations d'occuper le sol sont purgées des délais de recours. Cela étant, en cas d'accord, il en résulte une anticipation de recettes par rapport aux délais de perception de la TA (14 à 26 mois après l'obtention du PC).

- Dispositif plus souple et plus léger que la procédure de la ZAC qui impose la création d'une opération d'aménagement d'initiative publique et la mobilisation de financement pour l'acquisition de tout ou partie du foncier à aménager.
- Cadre de travail permettant, en amont de l'instruction d'une autorisation du droit des sols, le partage des objectifs, des moyens et des limites entre l'autorité publique locale soucieuse de porter les orientations d'aménagement définies dans son document d'urbanisme et les opérateurs privés qui vont les mettre en œuvre au travers de la réalisation de leur(s) projet(s) urbain(s). Intérêt pour la collectivité locale de confronter, voire d'ajuster sa vision politique à la réalité du marché immobilier local.

1.2 Pour les aménageurs ou les propriétaires fonciers

- Dispositif permettant de débloquer rapidement un projet en contrepartie d'un financement d'une partie des équipements publics.
- Dispositif palliatif d'un manque d'anticipation de certaines collectivités locales sur leurs besoins en équipements publics et sur leur capacité à les financer.
- Négociation voire concertation, en amont, qui sécurise le déroulement du projet par la suite (réduction des obligations réglementaires, instruction ADS facilitée, risque limité de contentieux...).
- Dispositif librement négocié (montants, modalités de paiement ou délais) entre les différentes parties prenantes contrairement à la taxe d'aménagement qui est décidée de manière unilatérale.
- Participation équitable entre les différentes opérations successives dans le cadre d'une zone de PUP.

2 Précautions relatives à la mise en œuvre du PUP

2.1 Pour les collectivités locales

Risque d'une demande de remboursement de l'indu en cas de contribution non justifiée à des équipements. Elle peut être demandée par l'aménageur ou les acquéreurs successifs auprès de la collectivité, notamment, s'il n'y a pas de réel lien de nécessité, s'il y a une mauvaise estimation de la proportionnalité ou si la procédure de mise en œuvre se révèle irrégulière.

Observation : cette prise de risque repose uniquement sur les maîtres d'ouvrage des équipements publics financés par la convention de PUP.

- Besoin d'une bonne connaissance juridique de la réglementation en matière de financement des équipements publics, notamment sur les règles dérogatoires de la fiscalité de l'aménagement, d'où la nécessité du recours à une ingénierie spécialisée afin d'éviter une fragilité juridique.

Observation : besoin d'un calcul (et de règles) précis du juste niveau de participation admissible économiquement par l'opérateur et de la répartition de la charge des équipements publics. Surtout lorsque les équipements à financer profitent à différentes unités foncières (respect du principe d'équité).

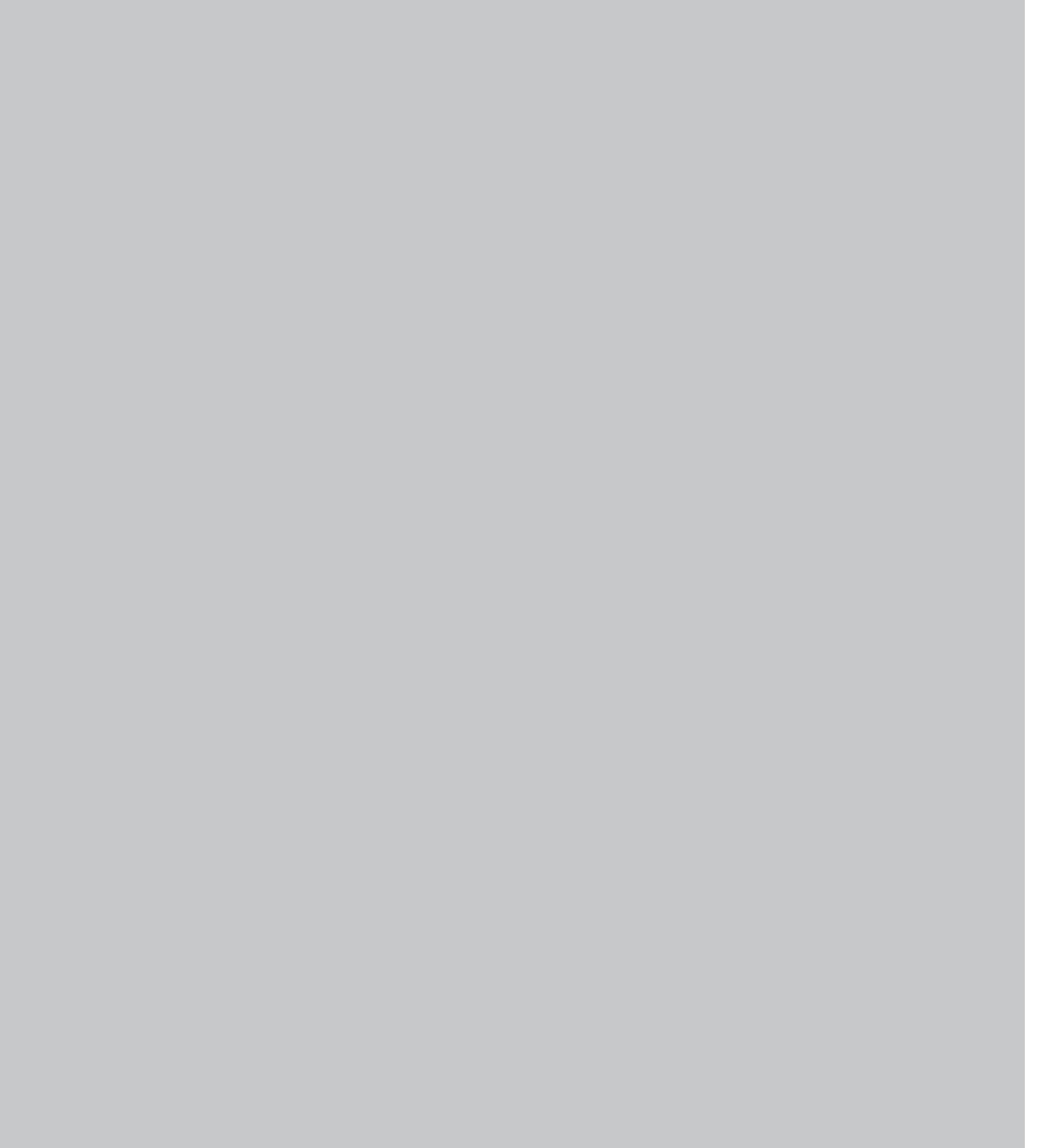
- Difficulté à négocier les termes d'une convention équilibrée parce que le dispositif est très récent ou encore lorsque l'absence de pression foncière rend difficile la négociation.
- Difficulté à conclure un PUP avec des propriétaires fonciers tant qu'ils n'ont pas de visibilité sur la nouvelle commercialité de leur terrain apportée par la livraison des équipements publics.
- Difficulté à mettre d'accord l'ensemble des propriétaires fonciers, notamment lorsque l'assiette du projet urbain est composée d'un foncier morcelé en de nombreuses parcelles.
- Risque de rétention foncière en zone de PUP de la part d'une partie des propriétaires qui décident de reporter à la seizième année la réalisation de leur opération pour échapper au paiement de la participation.

Observation : dans ce cas, le recours à une association foncière urbaine (AFU) peut constituer une possibilité de fédérer les propriétaires autour d'un projet commun et les inciter à participer à son financement et à celui des équipements publics qui lui sont liés pour valoriser ensemble leurs biens alors qu'ils ne pourraient le faire seuls.

- Le PUP comme outil de contractualisation financière sans possibilité d'introduire des critères d'aménagement. Utilisé seul, il ne peut agir comme un levier garant de la qualité urbaine. Son utilisation doit être articulée avec des outils permettant de négocier des éléments qualitatifs du projet urbain (règlement du PLU, orientation d'aménagement et de programmation, cahier de prescriptions architecturales et environnementales...).

2.2 Pour les aménageurs

- Risque de « chantage » à la délivrance du permis de construire ou d'aménager avec le risque d'une demande de participation excédant le financement à juste proportion du besoin en équipements publics.
- Répercussion de la participation induite dans le prix de vente final résultant d'un surenchérissement du foncier, de difficultés de vente voire de l'abandon du projet.
- Absence de garantie au titre du droit des sols : des clauses spécifiques doivent, dans chaque convention, régler toutes les conséquences d'éventuelles réductions des droits à construire. Il est donc nécessaire d'articuler la convention de PUP signée avec le futur dossier de demande de permis d'aménager ou de construire.



Glossaire

A	agricole (zone)	PAC	participation à l'assainissement collectif
AEU	approche environnementale de l'urbanisme	PADD	projet d'aménagement et de développement durable
AFU	association foncière urbaine	PAE	programme d'aménagement d'ensemble
AFUA	association foncière urbaine autorisée	PC	permis de construire
AFUL	association foncière urbaine libre	PEP	programme des équipements publics
AFUP	association foncière urbaine de projet	PEPE	participation pour équipements publics exceptionnels
AMO	assistance à maîtrise d'ouvrage	PLAI	prêt locatif aidé d'intégration
AU	à urbaniser (zone)	PLH	programme local de l'habitat
ALUR	accès au logement et urbanisme rénové (loi)	PLS	prêt locatif social
Cerema	centre d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	PLU	plan local d'urbanisme
Certu	centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques	PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
CGCT	code général des collectivités territoriales	POS	plan d'occupation des sols
CU	certificat d'urbanisme	PRE	participation au raccordement à l'égout
DCM	délibération du conseil municipal	PUP	projet urbain partenarial
DDFiP	direction départementale des finances publiques	PSMV	plan de sauvegarde et de mise en valeur
DDT	direction départementale des territoires	PVR	participation voies et réseaux
DIA	demande d'intention d'aliéner	RNU	règlement national d'urbanisme
DP	déclaration préalable	SCoT	schéma de cohérence territoriale
DPU	droit de préemption urbain	SP	surface de plancher
EPF	établissement public foncier	SEM	société d'économie mixte
ER	emplacement réservé	SMD	seuil minimal de densité
EPCI	établissement public de coopération intercommunale	SPL(A)	société publique locale (d'aménagement)
FCTVA	fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée	TA	taxe d'aménagement
MO	maîtrise d'ouvrage	TAc	part communale de la taxe d'aménagement
Moe	maîtrise d'œuvre	TFPNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
MOLLE	mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi de)	TVA	taxe sur la valeur ajoutée
N	naturelle (zone)	U	urbaine (zone)
OAP	orientation d'aménagement et de programmation	VDPLD	versement pour dépassement du plafond légal de densité
OIN	opération d'intérêt national	VSD	versement pour sous-densité
		ZAC	zone d'aménagement concerté

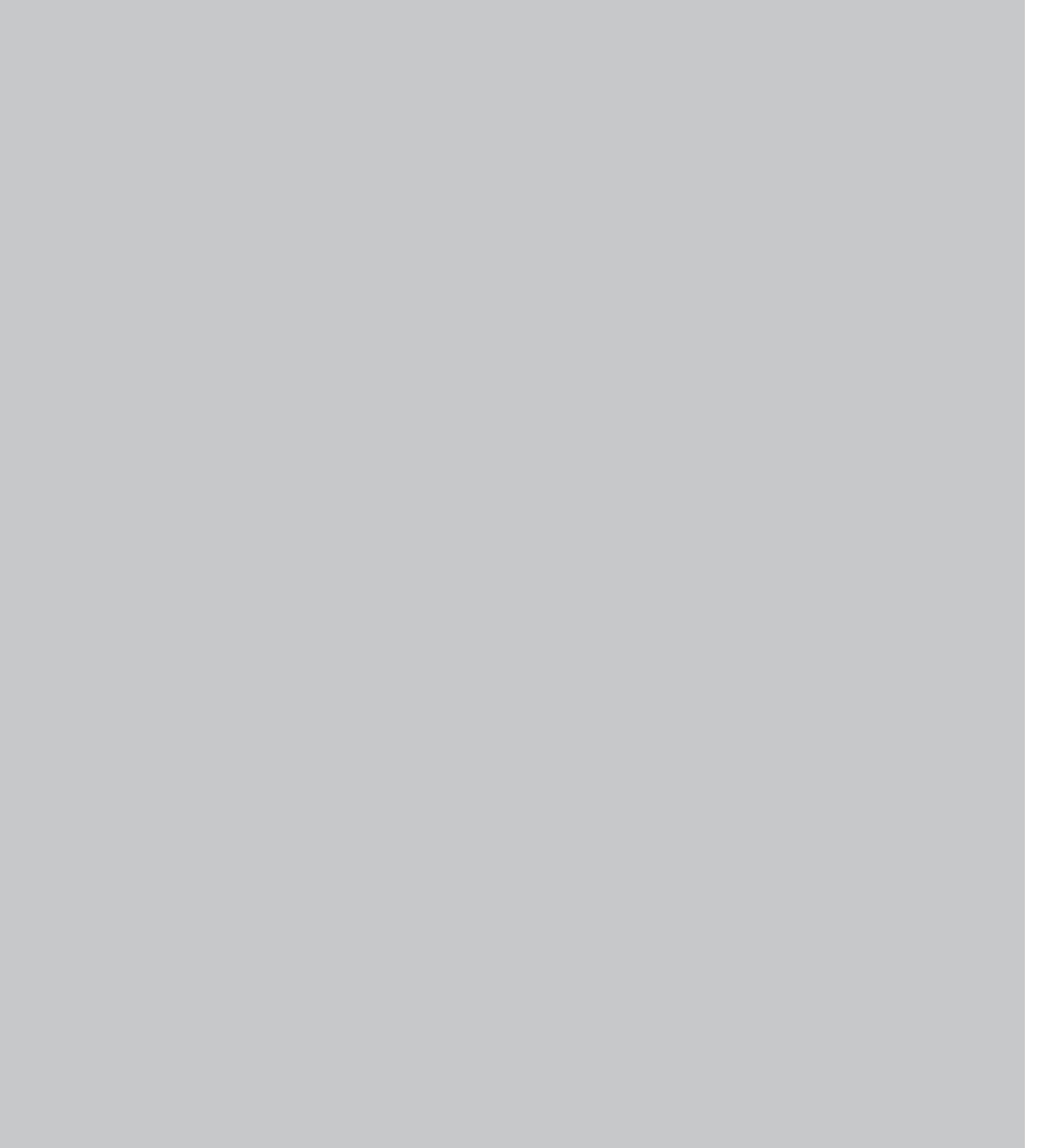


Table des matières

Introduction	5
PREMIÈRE PARTIE	
Contexte général	8
1. Le besoin et le financement des équipements générés par l'urbanisation	10
1.1 Les équipements propres aux opérations faisant l'objet d'un permis d'aménager ou de construire	10
1.2 Les équipements publics ont pour maître d'ouvrage des personnes publiques	11
1.3 Le droit commun du financement des équipements	11
1.4 Le droit d'exception : les contributions d'urbanisme	12
2. Les taxes d'urbanisme	14
2.1- La part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement	14
2.2- Le versement de sous-densité (VSD)	15
3. Les participations d'urbanisme	16
3.1 Les principes généraux	16
3.2 Deux régimes de participation ponctuelle	17
3.3 Trois régimes de contribution sectorielle : une taxe et deux participations	18
DEUXIÈME PARTIE	
Le régime de PUP en détail	24
1. Un champ d'application lié à un document d'urbanisme	28
2. Un outil pour deux usages	29
2.1 PUP à convention unique : satisfaire les besoins en équipements publics d'une seule opération	29
2.2 Zone de PUP : satisfaire les besoins en équipements publics de plusieurs opérations dans un périmètre d'aménagement ou de constructions	30
3. Une possibilité de préfinancement des équipements publics	32
4. L'opportunité de recourir au PUP	33
4.1 Comparaison avec la part communale de la TA	34
4.2 Comparaison avec le régime de la ZAC	35
5. L'initiative du recours au financement de PUP	41
5.1 Une initiative contractuelle et librement négociée	41
5.2 Une contractualisation rendue obligatoire par la zone de PUP	42
5.3 La possibilité d'organiser une concertation préalable	42

TROISIÈME PARTIE

Le PUP : un outil financier au service d'une stratégie urbaine	44
1. Cadre d'élaboration du projet urbain	47
1.1 Phase préparatoire : s'assurer de la faisabilité des opérations d'aménagement sur le territoire communal	47
1.2 Phase pré-opérationnelle : choisir les outils appropriés (financier et d'urbanisme opérationnel) pour son projet et son territoire	48
1.3 Phase opérationnelle	50
2. Modalités de conclusion et de mise en œuvre des conventions de PUP	53
3. Le PUP : un outil mobilisable à tout moment	54
4. Éclairages et retours d'expériences	55
4.1 Le PUP d'opportunité, un outil financier pour faciliter la réalisation d'un projet « privé unique »	56
4.2 Le PUP, la dimension financière d'un projet urbain négocié entre public et privé	64
4.3 La zone de PUP, levier financier d'une stratégie publique d'aménagement d'ensemble	89

QUATRIÈME PARTIE

Aspects juridiques	96
1. Cadre réglementaire	98
1.1 PUP et autorisation du droit des sols	98
1.2 Accords préalables de l'organe délibérant compétent pour la signature des conventions	100
1.3 Mesures de publicité	100
1.4 Inscription au registre communal des participations	100
1.5 Annexion des PUP au PLU	100
1.6 Contrôle de légalité	101
2. Rédaction des conventions de PUP	102
2.1 Principes spécifiques aux conventions de PUP en zone de PUP	102
2.2 Principes applicables à toutes les conventions de PUP	103
2.3 Objet de la convention	103
2.4 Les parties à la convention de PUP	104
2.5 Périmètre de la convention de PUP	105
2.6 Le programme des équipements publics (PEP) et l'estimation des coûts	105
2.7 Montant de la participation à la charge des opérateurs privés	106
2.8 Les modalités et les délais de réalisation des équipements publics	109
2.9 Modalités de paiement de la participation	109

2.10 Délais de paiement des participations dues	110
2.11 Délai d'exonération de la taxe d'aménagement	110
2.12 Les conditions suspensives à l'exécution de la convention	111
2.13 Des garanties conventionnelles réciproques	111
2.14 Les modalités de passation d'avenants	113
Conclusion : intérêts et mises en garde	115
1 Intérêts du PUP	115
1.1 Pour les collectivités locales	115
1.2 Pour les aménageurs ou les propriétaires fonciers	116
2- Précautions relatives à la mise en œuvre du PUP	116
2.1 Pour les collectivités locales	116
2.2 Pour les aménageurs	117
Glossaire	119

Funding Public Equipment And Negotiating The Urban Project

The partnership-based urban project

In the current context of local finances, funding public equipment has become a key issue in the operational setting up of urban planning projects. Since the urban planning fiscal reform has come into force, the partnership-based urban project seems to be one of the main solutions.

This work is divided into 4 parts and explores the conditions required to set up the partnership-based urban project. The first part is a reminder of the principles and tools used in the funding of public equipment and required in an urban planning project.

The second part focuses on the detailed analysis of the partnership-based urban project scheme and its terms of agreement. The third part shows the main steps of the procedure to set up this project through a series of examples. The last part is about the legal and technical aspects of the partnership-based urban project with regard to its writing and contents.

Why and how should the partnership-based urban project be used ? What is the advantage of signing up this agreement compared to another public equipment funding tool ? What is the difference between the partnership-based urban project and the partnership-based urban project zone ? How to negotiate this agreement ? This work aims at helping local authorities, landowners and urban planning actors who are considering using this agreement to achieve their project.

Financiar los equipos colectivos y negociar el proyecto urbano El proyecto urbano asociativo (PUP)

Dentro del contexto actual de las finanzas locales, la financiación de los equipos colectivos se ha convertido en una cuestión ineludible en el montaje operacional de proyectos de ordenación urbana. Desde la reforma de la fiscalidad de la ordenación, el proyecto urbano asociativo (PUP) aparece como una de las principales soluciones para responder a ello. Esta obra analiza en 4 partes las condiciones de la ejecución del PUP: primeramente recuerda los principios y las herramientas relacionadas con la financiación de los equipos colectivos hechos necesarios por un proyecto de ordenación urbana. Seguidamente presenta detalladamente el régimen de PUP y sus modalidades de aplicación. El tercer capítulo describe e ilustra mediante ejemplos concretos las principales etapas a seguir en la ejecución del PUP. Por último, la última parte aporta los elementos jurídicos y técnicos relativos a la escritura y al contenido de los convenios de PUP.

¿Por qué y cuándo utilizar el PUP? ¿Qué intereses reviste la firma de un convenio de PUP respecto a otras herramientas de financiación de equipos colectivos? ¿Qué diferencias hay entre el PUP y la zona de PUP? ¿Cómo negociar el convenio de PUP? Esta obra está principalmente dirigida a las colectividades locales, los propietarios de bienes raíces y los actores de la ordenación territorial que reflexionan sobre la posibilidad de utilizar esta herramienta para llevar a cabo un proyecto de ordenación.

© 2017 - Cerema

Le Cerema, l'expertise publique pour le développement durable des territoires.

Le Cerema est un établissement public, créé en 2014 pour apporter un appui scientifique et technique renforcé dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Centre d'études et d'expertise, il a pour vocation de diffuser des connaissances et savoirs scientifiques et techniques ainsi que des solutions innovantes au cœur des projets territoriaux pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Alliant à la fois expertise et transversalité, il met à disposition des méthodologies, outils et retours d'expérience auprès de tous les acteurs des territoires : collectivités territoriales, organismes de l'État et partenaires scientifiques, associations et particuliers, bureaux d'études et entreprises.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Cerema est illicite (article L.122-4 du code de la propriété intellectuelle). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et L.335-3 du CPI.

Cet ouvrage a été imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement (norme PEFC) et fabriqué proprement (norme ECF). L'imprimerie Jouve est une installation classée pour la protection de l'environnement et respecte les directives européennes en vigueur relatives à l'utilisation d'encre végétales, le recyclage des rognures de papier, le traitement des déchets dangereux par des filières agréées et la réduction des émissions de COV.

Mise en page : Laurent Mathieu - tél. 06 13 41 04 53 - www.laurentmathieu.fr

Coordination : Cerema Territoires et ville / service édition (B. Daval)

Impression : Jouve - 1, rue du Docteur Sauvé - 53100 Mayenne - 01 44 76 54 40

achevé d'imprimer : février 2017

Dépôt légal : février 2017

ISBN : 978-2-37180-161-5

ISSN : 2276-0164

Éditions du Cerema

Cité des mobilités

25, avenue François Mitterrand

CS 92 803

69674 Bron Cedex

Bureau de vente

Cerema Territoires et ville

2 rue Antoine Charial

CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 - France

Tél. 04 72 74 59 59 - Fax. 04 72 74 57 80

www.cerema.fr rubrique « Nos éditions »

catalogue.territoires-villes.cerema.fr

