

# ***Outils de financement des équipements publics***

## **1- les taxes d'urbanisme :**

- Part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement (TA) ; taux de 1 à 5% (L331-10 et suivants du Code de l'Urbanisme) ;
- Versement pour sous-densité (VSD) (L331-36 du Code de l'Urbanisme)

## **2- Participations sectorisées d'urbanisme :**

- Majoration de la TA (TAm) ; jusqu'à 20 % (L311-15 et suivants du Code de l'Urbanisme) ;
- Convention de **projet urbain partenarial** (PUP) (L332-11-3 du code de l'urbanisme) ;
- Participation de ZAC (L311-4 du Code de l'Urbanisme).

## **3- Participations ponctuelles d'urbanisme :**

- Participation pour le financement d'équipement public exceptionnel (PEPE) (L332-8 du Code de l'Urbanisme) ;
- Participation pour financement de l'assainissement collectif (PAC) (L1331-7 du Code de la Santé Publique).

## Fiscalité et financement : les outils de l'aménagement

Les collectivités territoriales assurent le financement des équipements publics grâce à l'impôt, aux redevances des usagers, aux subventions et à l'emprunt. Par exception, elles peuvent recourir à deux modes de financement supplémentaires que sont les taxes et les participations d'urbanisme dont le :

# PUP

## Projet Urbain Partenarial

*Le PUP est l'un des dispositifs majeurs susceptibles d'être combinés avec les outils fiscaux, fonciers, réglementaires et contractuels en faveur de la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial.*

*Son emploi impose néanmoins à la collectivité de prendre plusieurs précautions essentielles et de recourir à une ingénierie adaptée.*



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU JURA

direction  
départementale  
des territoires  
du Jura

Les outils financiers de l'aménagement  
Le Projet Urbain Partenarial

# Projet Urbain Partenarial : une participation d'urbanisme

Le PUP est un contrat librement négocié entre la collectivité compétente en urbanisme et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à une opération d'aménagement. C'est uniquement un outil financier qui n'attribue pas de droits à la construction.

L'application d'un PUP **exonère** de fait de **la part communale** ou intercommunale **de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de dix ans** fixée dans la convention de PUP.

On distingue deux catégories de PUP :

- 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.

# Projet Urbain Partenarial : un outil pour 2 usages

## 1- Le PUP à convention unique

### → satisfaire les besoins en équipement publics d'une seule opération

Contrat adapté au financement d'un ou plusieurs équipements publics nécessaires pour une opération d'initiative privée (contrairement aux opérations réalisées dans le cadre d'une ZAC qui est elle toujours d'initiative publique), **dés 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 :

- x La convention de PUP règle 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 PLU ou de l'État dans les OIN.
- x L'auteur du projet peut être un ou plusieurs opérateurs : constructeurs, aménageurs hors ZAC ou propriétaires fonciers juridiquement en indivision.
- x La répartition des coûts des équipements s'effectue sur la base des principes de nécessité et de proportionnalité.
- x Le paiement de la participation peut s'effectuer en une seule fois ou faire l'objet d'un échelonnement.

# Projet Urbain Partenarial : un outil pour 2 usages

## 2- La zone de PUP

- **satisfaire les besoins en équipements publics de plusieurs opérations dans un périmètre d'aménagement ou de construction**

La loi ALUR a élargi le champ d'application et de mise en œuvre des PUP en permettant aux collectivités compétentes de **répartir dans un périmètre de financement d'un même programme d'équipements publics par le biais de conventions de PUP.**

Dés lors que les équipements publics sont dimensionnés pour répondre aux besoins d'opération 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 duquel **les porteurs de projet ont l'obligation de signer une convention de PUP préalablement à la délivrance des PA ou PC.**

Ce second régime de PUP nécessite un important travail d'anticipation pour la collectivité locale. Ce régime de financement **doit être associé à la définition des ses objectifs d'aménagement contenus dans son PLU.**

## 2- La zone de PUP

La mise en œuvre de ce second régime **doit être instaurée** par l'autorité compétence **par délibération préalable à toute convention qui contraint les pétitionnaires à signer une convention préalablement à toute demande d'urbanisme.**

Cette délibération doit :

- x Préciser le programme d'équipements publics de la zone,
- x Fixer les modalités de partage de son coût entre les différentes opérations.

L'autorité délibérante (collectivité locale ou le préfet dans les OIN) doit s'assurer qu'à situation égale, les opérations d'urbanisme supporteront le même niveau de contribution puisqu'elle élargie l'application de la procédure de financement contractuel à l'ensemble des terrains qui profitent d'un même programme d'équipements publics.

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 du PLU, bénéficiaires des équipements publics.

## Projet Urbain Partenarial : un outil de pré financement

Le PUP relevant d'un régime contractuel offre **la possibilité (facultative) pour la collectivité d'obtenir un versement anticipé de la participation des opérateurs, sous forme numéraire ou par apport de foncier**. 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. Les signataires peuvent en effet 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 pré financement des équipements publics.**
- **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 les écoles ou les crèches).

# Projet Urbain Partenarial : champ d'application

## 1- Le périmètre d'application

Seules les collectivités dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur peuvent recevoir cet outil. Il concerne le foncier uniquement situé dans les zones urbanisées ou à urbaniser U et AU des PLU.

## 2- Les signataires de la convention

- Le représentant de la commune ou EPCI compétente en matière de PLU
- Le représentant de l'État dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN). Dans ce dernier cas de figure, **la convention peut être tripartite si la commune doit réaliser certains équipements.**
- Les porteurs de projets, privés ou publics (aménageurs, lotisseurs, propriétaires fonciers ou constructeurs) qui projettent à terme de déposer une demande d'autorisation d'occuper le sol sur une assiette foncière qu'ils maîtrisent. Ces personnes peuvent se présenter en indivision.
- Les organismes HLM peuvent se grouper avec d'autres organismes publics ou privés pour se voir confier la gestion d'un PUP.



# Projet Urbain Partenarial : champ d'application

## 3- L'exonération de la taxe d'aménagement

Le code de l'urbanisme fixe des règles de non cumul pour éviter un cumul de financements pour une même opération ou un même équipement public.

En ce sens, la signature d'une convention de PUP ouvre droit à une exonération de plein droit de la part communale ou intercommunale de la TA pour les permis de construire délivrés dans le périmètre fixé par le PUP (les parts départementale et régionale quant à elles restent dues).

La durée d'exonération est motivée et fixée par la collectivité signataire du PUP (limitée à 10 ans à compter de la date d'affichage en mairie de la signature de la convention).

Dans le cas d'une zone de PUP, la durée de validité de cette zone est fixée à 15 ans maximum. Durant cette période, la conclusion d'un PUP est 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 normal au régime de fiscalité de l'aménagement.

# Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

## 1- Le choix du recours au PUP

Il doit résulter d'une comparaison entre les différentes procédures financières (TA, TA majorée, participation de ZAC) permises aux collectivités, avec leurs intérêts et limites. Cette comparaison doit prendre en compte l'articulation avec les outils juridiques et stratégies d'aménagement privilégiées en fonction de la maîtrise foncière et des délais opérationnels.

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

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

# Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

## 2- L'initiative de la convention

- La convention est contractuelle et librement négociée ;
- Elle revient au porteur de projet (propriétaire foncier, constructeur ou aménageur) ou à la collectivité compétente en matière d'urbanisme ;
- Dans une zone de PUP, les signatures de convention sont imposées par la collectivité sur la base des modalités de répartition des contributions définies dans la délibération.

→

## 3- Possibilité de concertation préalable

- Une étude et un débat peuvent être sollicités au préalable par l'aménageur ou le constructeur auprès de la collectivité qui peut l'accepter ou la refuser ;
- 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.

# Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

## 4- Contenu de la convention

- Le PUP est une démarche simple, souple et librement négociée. Cependant, elle doit s'inscrire dans un cadre réglementaire précis qu'il convient de suivre attentivement pour limiter tout risque de contentieux administratif.
- La convention formalise toutes les modalités de financement négociées entre les partis.
- Elle doit être rédigée avec attention et de façon claire afin d'éviter tout risque de divergence dans son application ultérieure.

## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 5- Principes spécifiques aux conventions PUP en zone de PUP

- Les zones de PUP sont définies en application du paragraphe II de l'article L.332-11-3 du code de l'urbanisme ;
- Par la voie de cette convention, les opérateurs privés doivent accepter de financer la part des coûts des équipements publics qui profitent à leurs opération préalablement au dépôt de leurs demandes d'autorisation d'occuper le sol ;
- La structure d'une convention de PUP signée dans une zone de PUP peut varier par rapport à une convention pour une seule opération sur les points suivants :
  - **le programme des équipements** 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. Le programme des équipements publics 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 pgramme des équipements publics d'une autre zone de PUP ;

## **Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre**

### **5- Principes spécifiques aux conventions PUP en 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 peut être en fonction de la superficie des terrains d'assiette des permis d'aménager ou de construire, ou du potentielle 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.

## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 6- Principes applicables à toutes les conventions de PUP

La convention doit mentionner les différents points suivants :

- **l'objet** de la convention,
- **les parties** à la convention,
- **le périmètre** de la convention de PUP,
- **la liste des équipements financés**,
- 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,

La convention peut également préciser :

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

## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 7- Les autres dispositifs administratifs applicables

Plusieurs autres points doivent être également pris en compte afin de ne pas compromettre la légalité de la procédure :

- **L'articulation des procédures d'autorisation du droit des sols et la signature du PUP :**
  - 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 convention de PUP doit toujours être signée avant la délivrance des permis d'aménager ou de construire et lui être annexé selon l'article R.431-23-2 du code de l'urbanisme,
  - l'arrêté de permis de construire ne constitue pas le fait générateur de la participation.



## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 7- Les autres dispositifs administratifs applicables

- **L'accord préalable de l'organe délibérant compétent en matière d'urbanisme :**
  - établi avant la signature de la convention de PUP par le maire ou le président de l'EPCI selon l'article R.332-25-1 alinéa 1 du code de l'urbanisme.
- **Le respect des mesures de publicité** selon l'article R.332-25-2 du code de l'urbanisme ;
- **L'inscription au registre communal des participations** prévu à l'article L.332-29 du code de l'urbanisme ;
- **L'annexion des PUP au PLU** selon l'article R.151-52 du code de l'urbanisme.

## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 8- Intérêts relatifs à la mise en œuvre du PUP

#### → Pour les collectivités locales

- méthode contractuelle nécessitant la réalisation d'un diagnostic sur les besoins futurs des équipements publics pour permettre d'anticiper une stratégie de programmation et de financement,
- contribution financière (en dehors de la ZAC) potentiellement plus rentable que la TA même majorée,
- possibilité de pré financer les équipements publics pour leur éviter de réaliser seules le portage financier des équipements,
- dispositif plus souple et plus léger que la procédure de la ZAC,
- cadre de travail permettant la négociation du contenu des projets urbains et de leur financement,
- confrontation et ajustement possible pour la vision politique du projet et la réalisation du marché immobilier local.

## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 8- Intérêts relatifs à la mise en œuvre du PUP

#### → Pour les aménageurs ou les propriétaires fonciers

- permet de débloquer rapidement un projet en contrepartie d'un financement d'une partie des équipements publics,
- outil palliatif d'un manque d'anticipation de certaines collectivités locales sur leurs besoins en équipements publics et sur leur capacité de financement,
- permet de négocier en amont, ce qui sécurise le déroulement du projet par la suite,
- dispositif librement négocié contrairement à la taxe d'aménagement fixée unilatéralement par la collectivité,
- participation équitable entre les différentes opératives successives dans le cadre d'une zone de PUP.

## Projet Urbain Partenarial : mise en oeuvre

### 9-Précautions relatives à la mise en œuvre du PUP

#### → Pour les collectivités locales

- risque d'une demande de remboursement de l'indu en cas de contribution non justifiée à des équipements,
- exige une bonne connaissance juridique de la réglementation en matière de financement des équipements publics,
- difficultés à conclure un PUP avec des propriétaires fonciers,
- risque de rétention foncière en zone de PUP de la part d'une partie de propriétaires.

#### → Pour les aménageurs ou les propriétaires fonciers

- risque de « chantage » à la délivrance du PA ou du PC et limite la demande de participation excédant le financement à juste proportion du besoin en équipements publics,
- répercussion de la participation dans le prix de vente final des biens ou du foncier aménagé,
- absence de garantie au titre du droit des sols,
- nécessité, en phase chantier, d'une bonne articulation entre les maîtrises d'œuvre et d'ouvrage des équipements publics des bâtiments.

## **Projet Urbain Partenarial : mesures de publicité de la convention**

La convention de PUP **est tenue à disposition du public en mairie ou au siège de l'EPCI compétent et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées** (article R. 332-25-1, al. 2).

Elle fait également l'objet de **mesures de publicité** (article R. 332-25-2) :

- affichage en mairie (ou au siège de l'EPCI et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées) de la mention de la signature de la convention ainsi que du lieu où le document peut être consulté.
- publication de la mention de cette signature :
  - au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 2121-10 du CGCT, lorsqu'il s'agit d'une délibération du conseil municipal d'une commune de 3 500 habitants et plus,
  - au recueil des actes administratifs mentionné à l'article R. 5211-41 du CGCT, s'il existe, lorsqu'il s'agit d'une délibération de l'organe délibérant d'un EPCI comportant au moins une commune de 3 500 hab. et plus,
  - au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département, lorsqu'il s'agit d'une convention signée par le préfet.

La convention est rendue exécutoire à compter de l'affichage de la mention de sa signature en mairie ou au siège de l'EPCI compétent.



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU JURA

direction  
départementale  
des territoires  
du Jura

Les outils financiers de l'aménagement  
Le Projet Urbain Partenarial

# Projet Urbain Partenarial

# FIN