

Qui doit payer l'urbanisation ?

Des coûts élevés et incertains

L'urbanisation coûte cher. L'ensemble des travaux d'infrastructure (voirie de quartier, réseaux et stations d'assainissement, jardins publics, extension des réseaux de transport en commun, etc.) et la réalisation des équipements collectifs (écoles, piscines, etc.) représente des coûts élevés mais difficiles à définir.

Cette ignorance tient principalement à cinq facteurs.

1. Les coûts d'urbanisation sont ordinairement éclatés entre un grand nombre de budgets relevant de différentes collectivités publiques ou parapubliques (commune, autorité intercommunale, Département, Région, État, Europe ...) et il n'existe aucune comptabilité susceptible de les recouper et les regrouper. Alors qu'autrefois (les années 1960-70), l'État, comme maître d'ouvrage de l'urbanisation nouvelle finançait des études pour en déterminer le coût, les responsabilités sont devenues si éclatées que plus aucun acteur n'est motivé pour mener à bien un tel travail.
2. Il est difficile et un peu arbitraire de dresser a priori la liste des équipements à financer puisque cette liste dépendra de choix politiques ouverts. Chaque ville ne fournit pas à ses habitants les mêmes services communs. Cela ne tient pas seulement aux choix politiques des élus, mais aussi aux particularités de chaque ville (il y a beaucoup moins d'espaces verts communaux et de stationnements publics à entretenir dans un tissu de pavillonnaires que dans un tissu de collectifs).
3. Les coûts d'urbanisation induits peuvent varier considérablement à l'intérieur d'une même agglomération, voire d'une même commune, en fonction des localisations et des contraintes particulières de chaque site. A la limite, un même programme d'une centaine de logements libres pourra n'induire aucun besoin d'équipements nouveaux ni aucun coût d'urbanisation s'il est implanté en "dent creuse" en tissu existant, et provoquer au contraire de lourdes charges dans le cas d'une implantation en espace naturel périphérique dépourvu de tout équipement.
4. Dans cette dernière hypothèse d'urbanisation périurbaine, le coût apparent dépendra largement de l'échelle géographique à laquelle on aura posé la question. Même si les juristes ont du mal à l'admettre, tous les urbanistes savent que les besoins apparents d'équipements augmentent plus que proportionnellement à la taille de l'opération étudiée par suite des effets de seuils d'apparition des besoins. Le coût par logement de trois opérations successives de 200 logements paraît toujours beaucoup moins élevé que le coût d'une opération de 600 logements.
5. En tissu urbain existant, le coût de l'urbanisation s'analyse avant tout comme un coût de maintenance et de modernisation. Exprimer ce coût en fonction du nombre de logement construits (ou reconstruits) n'a aucune pertinence.

Il reste cependant possible de fixer quelques ordres de grandeurs.

Dans le cas d'une urbanisation banale sous forme d'habitat individuel périphérique, autour d'une métropole régionale, l'une des très rares études sérieuses sur le sujet conduit à proposer un chiffre de l'ordre de 40.000 à 50.000 euros par logement¹.

A qui faire payer des sommes aussi élevées qui viennent s'ajouter aux coûts de la viabilisation de desserte des terrains et de leur branchement (quelques 20.000 euros par lot pour une opération périphérique en individuels) ?

Qui doit payer ?

Le choix de la réponse qu'on apportera à une telle question constitue l'enjeu principale de toute politique foncière urbaine. Mais le problème est rarement posé de façon explicite et on peut le regretter car il permettrait d'apporter un peu de rationalité dans les choix d'urbanisme. Les lignes qui suivent visent donc précisément à clarifier les options qui se présentent aux décideurs politiques.

A première vue, il semble exister de multiples modes de financement de l'urbanisation. A chaque instrument d'urbanisme est attachée une technique de financement et la boîte à outils du code français de l'urbanisme est particulièrement bien pourvue. Cependant, il apparaît vite à l'analyse que cette variété des outils de financement est fictive car ils sont largement redondants. La liste des payeurs possibles est finalement très limitée. Il n'y en a que quatre : le propriétaire, le constructeur, le contribuable et l'usager.

Or il existe des justifications, des logiques, voire des philosophies, totalement différentes pour faire payer chacun de ces quatre groupes de contributeurs potentiels :

1. Les contribuables parce que la ville est un bien commun et qu'il est normal que chacun y contribue en fonction de sa richesse
2. Les propriétaires doivent payer l'urbanisation parce que c'est cette urbanisation qui donne de la valeur à leurs terrains
3. Les constructeurs parce que ce sont les constructions nouvelles qui rendent nécessaire la réalisation de nouveaux équipements publics.
4. Enfin les usagers parce qu'il n'y a pas de raison de faire payer un équipement fut-il d'usage collectif par ceux qui ne l'utilisent pas.

Les contribuables

La solution traditionnelle, la plus simple et encore de loin la plus courante, au moins dans les pays européens, consiste à considérer que la ville est le bien commun de ses habitants et que c'est à eux tous de la payer, au pro rata de leurs capacités contributives. La collectivité (locale) prend donc à sa charge la réalisation des équipements urbains et la répartition de leurs coûts est la même que pour l'ensemble des charges budgétaires. Dans notre pays, cependant, un tel système trouve vite sa limite du fait de la très petite taille des communes. Autant il est possible à une grande ville allemande dont l'ensemble du territoire dépend d'une seule autorité locale, de supporter ses coûts d'urbanisation, autant il est impossible à une commune française de supporter toute seule les coûts d'une phase d'urbanisation rapide pendant que les communes voisines de la même agglomération demeurent à l'abri.

Une part importante des coûts publics de l'urbanisation doit donc être reportée sur des collectivités ayant des assiettes de contribution plus larges. Le contribuable départemental, régional ou national vient au secours du contribuable communal. Des lois successives ont été adoptées pour monter des systèmes de péréquations et de

¹ Alain Guengant " Les coûts de la croissance périurbaine ", 156p., ADEF, 1992

subventions des collectivités publiques les unes par les autres. Les textes n'ont fait que se compliquer au cours du temps, par corrections et "améliorations" successives, au risque d'aboutir parfois, à force de sophistication, à des situations opaques dans lesquelles on ne sait plus très bien qui est responsable de l'engagement de quelle dépense, ni qui la paie et pourquoi. Les communes finissent parfois par se trouver dans des situations où il n'est plus possible de définir rationnellement l'ordre de priorité des équipements à réaliser. L'équipement prioritaire n'est plus que celui pour lequel un maximum de financements d'autres collectivités peut être rassemblé. Un bon maire n'est plus forcément celui qui sait réaliser de bons arbitrages entre des objectifs concurrents, à l'intérieur d'une certaine enveloppe de moyens, mais celui qui parvient à attirer les subventions, quelle qu'en soit l'utilisation.

La petite taille des communes françaises qui disposent du pouvoir d'urbanisme constitue donc un obstacle à une imputation plus large des coûts d'urbanisation sur les contribuables locaux, comme cela se fait beaucoup plus facilement dans les pays où existe une autorité politique à la tête de chaque entité urbaine.

Les propriétaires.

La seconde logique consiste donc, au nom de l'équité, à mettre les équipements publics à la charge des propriétaires des terrains qu'ils desservent et qu'ils valorisent. Historiquement, c'est le système le plus ancien puisqu'on le trouve déjà dans le vieux principe datant de l'ancien régime qui veut que les rues soient pavées et entretenues par les riverains. Le même principe se retrouve dans la fameuse loi napoléonienne dite "de l'assèchement des marais" et il a été perfectionné au cours du XIXe siècle. Il n'est pourtant plus guère utilisé aujourd'hui que dans les pays de tradition germanique (en particulier en Alsace avec la "taxe des riverains" issue de l'Empire allemand). Il a failli être remis au goût du jour par la loi SRU, mais on est resté à mi chemin.

En France, on imaginerait mal de mettre, comme en Suisse, le coût d'une station d'épuration à la charge de tous les propriétaires des terrains potentiellement desservis alors même qu'ils n'ont pas l'intention de construire ni de se brancher. Les quelques tentatives législatives qui allaient dans ce sens (comme la taxe d'urbanisation de 1967) ont toutes avortées

Si la France a toujours achoppé sur l'idée de la redevance d'équipement malgré ces tentatives, de nombreux pays, notamment européens ou américains (du Nord et du Sud) l'emploient depuis longtemps sous des appellations diverses ("contribution de plus-value" en Suisse, "valorizacion" en Colombie, "special assessment" aux États-Unis).

Une autre méthode moins brutale envisagée à plusieurs reprises, pour arriver au même résultat serait la taxation des plus-values foncières réalisées par les propriétaires lors de la vente des terrains équipés et l'affectation de cette taxe au financement des équipements qui ont augmenté la valeur des terrains. Mais on découvre vite les effets pervers de la méthode (le gel des terrains qu'on voulait justement urbaniser) et on se heurte surtout, en pratique, à l'absence de relations très évidentes entre les programmes d'équipements et les plus-values. L'Angleterre travailliste qui avait été le plus loin dans cette voie avec les "*planning gains*" vient de réformer en profondeur le système et, en France, l'imposition des plus-values n'a jamais été liée au financement des équipements autrement que dans quelques discours parlementaires.

La mise à contribution des seuls propriétaires desservis par l'équipement à financer se révélant politiquement périlleuse, une méthode moins douloureuse est la mise à contribution annuelle de l'ensemble des propriétaires à raison de la valeur de leur terrain, avec l'idée que cette valeur est liée au niveau d'équipement de la zone et que la

taxe annuelle est assimilable à une sorte de loyer que paieraient les propriétaires pour disposer des équipements en question.

Le raisonnement est assez logique pour le financement des frais de maintenance et de fonctionnement des équipements publics. Il ne tient pas pour la création de nouveaux équipements qui bénéficieront à tel secteur et non aux autres, donc à un petit nombre de propriétaires seulement. L'imposition générale de l'ensemble des propriétaires est alors peu justifiée. En France l'imposition annuelle des propriétaires reste de toute façon relativement modeste en comparaison à celle que l'on observe dans des pays comme les États-Unis où la "property tax" peut atteindre jusqu'à 3% de la valeur vénale réelle des biens immeubles.

Les constructeurs

Une troisième logique a donc été mise à l'honneur dans les dernières décennies, celle de "faire payer les promoteurs". Elle a pour elle un certain bon sens puisqu'en construisant de nouveaux immeubles, on crée de nouveaux besoins d'équipements. Et depuis les années 1950, la problématique dominante, en France, a été de rechercher les moyens de mettre à la charge des constructeurs la réalisation des équipements publics. Différentes formules ont été successivement imaginées, amendées, perfectionnées, pour financer les nouveaux équipements d'un secteur en cours d'urbanisation en taxant les nouvelles constructions qui s'y réalisent ou en faisant "participer" les promoteurs à la réalisation des travaux.

Seul problème, aucun promoteur ne supporte jamais un coût. Il le transmet. Même si c'est le promoteur qui fait le chèque, ce n'est pas lui qui supporte la charge du financement. Cette charge sera reportée soit vers l'amont sur le propriétaire foncier initial (en venant en déduction du prix maximum que le promoteur acceptera de payer pour l'acquisition du terrain), soit vers l'aval sur l'acquéreur final (en provoquant un surcoût pour les accédants à la propriété ou pour les futurs locataires). Le sens du report dépendra de la manière dont s'appliquera la participation. Si ces participations, qu'elles qu'en soit la nature, varient fortement d'un secteur à l'autre de l'agglomération, il en résultera une diminution relative de la valeur des terrains à forte imposition que les constructeurs ne pourront payer aussi cher les autres. Le coût des équipements se trouvera alors financé par une amputation de la plus value de situation dont aurait sinon bénéficié le propriétaire initial.

En pratique, la mise à la charge des constructeurs du financement des équipements respecte cependant rarement une "vérité des coûts" de l'aménagement qui est d'ailleurs tout à fait impossible à atteindre en dépit des textes juridiques qui le supposent. Il n'est pas rare que les communes décident de taxer tous les constructeurs de manière à peu près identique, seul variant l'emballage juridique de ce "ticket d'entrée" exigé par le maire. Les PAE ou les participations de ZAC deviennent alors des sortes de super TLE dont la charge se reporte sur les futurs acquéreurs. Le plus souvent, en faisant "payer les promoteurs" on alourdi simplement la facture des nouveaux arrivants, avec tous les effets antiéconomiques et antisociaux qui peuvent résulter d'un tel surenchérissement du coût de la construction.

... ou les usagers ?

Mais c'est de plus en plus vers un quatrième payeur potentiel que se tourne aujourd'hui la pensée dominante : le consommateur. Selon le principe de « l'utilisateur-payeur », ce n'est plus à l'ensemble des contribuables à payer l'ensemble des services urbains. C'est à chacun de déterminer les services qui l'intéressent et qu'il désire se payer. Le financement des équipements par leurs seuls usagers conduit alors à les faire entrer dans

la sphère marchande et seuls seront produits les équipements susceptibles de rencontrer une demande solvable.

Il s'agit de rendre payant l'accès à un nombre croissant d'équipements dont l'usage était traditionnellement mis gratuitement à la disposition du public ou, ce qui revient au même, à faire remplir par une entreprise (publique ou privée) la fonction jusque là remplie par la collectivité publique. La ville devient un produit conçu en fonction d'une demande solvable.

En rupture avec les trois hypothèses précédentes, la question du financement des équipements disparaît alors en tant que telle. Par exemple, la construction d'une piscine ou d'une école fait traditionnellement partie des équipements de quartier. Il s'agit donc d'en trouver d'une façon ou d'une autre le financement, lors du processus d'urbanisation. Mais tout change si la fonction de la piscine municipale est tenue par un quelconque club de remise en forme et si l'enseignement est assuré par une entreprise commerciale. Les constructions correspondantes ne sont plus alors que des investissements privés induits par l'urbanisation et dont l'amortissement sera assuré plus tard, si tout se passe bien, grâce à la fréquentation d'une clientèle payante.

La marchandisation généralisée n'est pas nécessairement antisociale, même si c'est effectivement le cas le plus souvent. On peut imaginer que la redistribution des revenus aura été réalisée en amont. On peut aussi prévoir que les ménages les plus pauvres reçoivent des sortes de « bons d'achat » pour leur permettre d'accéder aux équipements et aux services urbains, etc.

Pour autant, la marchandisation de la ville n'est pas neutre. Elle conduit à une modélisation spécifique de la production urbaine : ce ne sont, ni la même ville, ni les mêmes équipements, qui sortiront des décisions d'une instance politique municipale ou au contraire des choix additionnés des usagers - consommateurs. Ainsi, il n'y aura sans doute plus de piscine pour les enfants des écoles, mais il y aura des squashes et des salles de remise en forme.

L'opposition entre la ville produite par l'impôt et celle produite par le marché ne doit enfin pas être confondue avec la question de la gestion publique ou privée des équipements. Les deux demeurent possibles dans les deux cas.

Prenons l'exemple d'un parc de stationnement souterrain. Rien n'empêche d'imaginer qu'il soit géré par une entreprise privée concessionnaire mais qu'il reste gratuit, c'est-à-dire financé par l'impôt, la commune rémunérant le concessionnaire pour son travail. Inversement, il peut être géré directement par la commune tout en étant soumis à une stricte logique de marché, dans la mesure où il est conçu pour que son coût soit amorti par les droits d'accès.

Quels équipements faire payer par qui ?

En pratique, ce sont simultanément les quatre logiques de financement de l'urbanisation qui sont mises en œuvre simultanément pour financer les coûts de l'urbanisation. Mais cela dans des proportions qui varient beaucoup selon les traditions locales et les options politiques des collectivités publiques.

Existe-il des critères rationnels sur lesquels s'appuyer pour décider que tel équipement ou service urbain doit être financé selon chacune des quatre logiques évoquées plus haut. La réponse n'est jamais évidente et c'est sur elle que doit s'exercer le débat démocratique local. Ce qui paraît « naturel » dans un pays ne l'est nullement dans un autre. Est-il par exemple plus « naturel » de faire payer le stationnement d'une voiture sur le bord de la rue alors que la circulation de la même voiture sur la même rue est gratuite ? Est-il plus normal de faire payer l'intervention des pompiers par les

contribuables que par les assurances ? Pourquoi les bibliothèques communales sont-elles gratuites alors que les cantines scolaires sont payantes ?

Une grande variété de situations s'observe d'ailleurs. On trouve encore des communes de montagne où le bois de chauffage est fourni gratuitement aux ménages chaque année. Tel village andalou c'est fait une renommé en fournissant le premier un accès gratuit à Internet à tous ses habitants. Est-ce critiquable et au nom de quoi ?

Le choix de la gratuité

La ville européenne traditionnelle, bien commun de ses habitants (la "commune"), est-elle condamnée à céder la place à une sorte de « ville à péage », à des espaces aménagés ou naturels, facturés à leurs usagers, au nom de la rationalité économique ? Là, est le premier débat : péage ou gratuité.

La question de savoir si les services urbains doivent être assurés par une entreprise privée ou par un organisme public, est d'une autre nature. Même s'il est plus habituel qu'une entreprise privée tire son profit de la facturation des usagers, il est aussi possible qu'elle soit payée par la collectivité publique pour assurer un service gratuit pour les usagers. Et inversement, un organisme public peut trouver la totalité de ses ressources dans la facturation des seuls usagers.

Dans quels cas la gratuité de biens ou de services coûteux à produire, est-elle économiquement rationnelle. Deux éléments sont à prendre en considération et à mettre en relation :

1. La gratuité peut-elle induire un gaspillage de ressources ou constituer une sorte de « consommation obligatoire » apportant aux bénéficiaires une satisfaction très inférieure à son coût ?
2. Le coût de l'acte de payer ne risque-t-il pas d'être supérieur aux inconvénients de la gratuité ?