

**PROGRAMME D'HISTOIRE DES VILLES NOUVELLES**

**LES FINANCES  
DE CINQ VILLES NOUVELLES  
CERGY-PONTOISE, EVRY, ISLE D'ABEAU,  
SAINT-QUENTIN EN YVELINES, SENART**

**SYNTHESE DES MONOGRAPHIES**

**1973-2003**

**28 septembre 2005**

Victor Chomentowski  
Rémi Magnard  
David O'Neill

CONJUGUER  
3 rue de l'Arrivée, 75749 Paris Cedex 15

Tél. : 01 56 54 14 40  
Fax. : 01 56 54 04 66

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>Objectifs de la recherche</b>	<b>4</b>
<b>Méthode</b>	<b>5</b>
A. Le champ : cinq villes nouvelles	5
B. Les sources utilisées et les traitements effectués	5
C. le contenu du rapport de synthèse	6
<b>PARTIE 1 LE CONTEXTE</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Contexte économique et démographique</b>	<b>7</b>
A. PIB et croissance de la population	7
B. L'inflation et le coût de la construction	8
C. Les taux d'intérêt	9
D. Le développement économique et les stratégies des grandes entreprises	10
<b>1.2. Contexte institutionnel</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Le contexte finances locales</b>	<b>14</b>
A. le rôle de la fiscalité dans les finances des villes nouvelles	14
B. La DGF	17
C. Les emprunts des collectivités locales	18
D. Un cadre comptable en évolution	21
E. La réflexion en finances locales	22
<b>1.4. Quelques éléments de contexte des idées</b>	<b>23</b>
<b>1.5. La prise en compte des finances locales dans le lancement des villes nouvelles</b>	<b>24</b>
A. Une réelle préoccupation	24
B. Le programme finalisé du VIe plan	25
<b>Conclusion de la première partie : Contexte initial fiscal et financier</b>	<b>27</b>
<b>PARTIE 2 LES CINQ VILLES ETUDIEES : SYNTHESE DES MONOGRAPHIES D'ANALYSE FINANCIERE</b>	<b>29</b>
<b>2.1. Méthodes des analyses financières</b>	<b>29</b>
A. Principes généraux	29
B. Les trois épargnes	29
C. Nécessité d'un raisonnement en valeurs constantes	30
D. Une analyse financière en 9 points	31
<b>2.2. Mouvements de population : les habitants nouveaux</b>	<b>32</b>
A. Périmètres ZAN et hors ZAN (évolution dans le temps)	32
B. Réduction du nombre de communes en SAN	33
C. Une croissance démographique hétérogène entre les villes nouvelles	34
<b>2.2. ressources de fonctionnement</b>	<b>36</b>
A. Les recettes de fonctionnement globales et par habitant	36

B. Les éléments constitutifs des ressources : prépondérance de la fiscalité directe locale	38
C. La taxe professionnelle	39
<b>2.3. Les dépenses de fonctionnement</b>	<b>45</b>
A. Une structure de coûts de fonctionnement différente de celle des autres collectivités	45
B. Des coûts de personnel proportionnellement faibles	48
C. Le partage de la ressource par les dépenses de transfert	49
D. Des dépenses contraintes	50
<b>2.4. L'Épargne</b>	<b>51</b>
A. Une épargne de gestion forte qui traduit des coûts de fonctionnement assez faibles	51
B. Une épargne brute moyenne qui rend compte du poids des frais financiers	52
C. Une épargne nette faible révélatrice de l'importance croissante du remboursement du capital	53
D. La nécessité d'un prélèvement important pour financer le remboursement de la dette	54
E. Les trois épargnes dans les cinq villes	56
<b>2.5. L'investissement et son financement</b>	<b>57</b>
A. Des investissements très supérieurs à ceux des autres collectivités	57
B. Dépenses d'investissement : dépenses d'équipement et remboursement du capital	61
C. Un financement sur emprunt	62
D. Taux des emprunts selon leur durée (état de dette de l'Isle d'Abeau, Sénart, Saint Quentin)	64
E. Le financement des investissements de chaque SAN	65
F. Une dette considérable	66
<b>2.6. Le financement de la section d'investissement</b>	<b>67</b>
A. Une vision globale	67
B. Le FCTVA	68
C. La DGEAN	69
D. Le différé d'amortissement en section d'investissement	69
E. Prélèvement	70
<b>Conclusion de la deuxième partie</b>	<b>71</b>
<b>PARTIE 3 OUTILS FINANCIERS SPECIFIQUES AUX VILLES NOUVELLES</b>	<b>72</b>
<b>3.1. Le différé « villes nouvelles »</b>	<b>72</b>
A. De 1973 à 1980	73
B. De 1980 à 1983	74
C. De 1984 à 1993	74
D. De 1994 à 2005	76
E. les effets réels des différés	76
F. Le différé : une aide efficace et nécessaire	77
G. L'évolution du différé dans les cinq villes nouvelles	78
<b>3.2. Le moyen d'équilibre</b>	<b>79</b>
<b>3.3. le rôle de la population fictive dans la DGF des villes nouvelles</b>	<b>80</b>

A. Les villes nouvelles dans les dispositifs du VRTS et de la DGF	80
B. La population fictive en ville nouvelle	81
<b>Conclusion de la troisième partie</b>	<b>84</b>
<b>PARTIE 4 L'INTERCOMMUNALITE</b>	<b>86</b>
<b>4.1. Intercommunalité de moyens ou de projet ?</b>	<b>86</b>
A. Situation de l'intercommunalité en 1970	86
B. La solution du SCA, partage des ressources et intercommunalité de projet	87
<b>4.2. Péréquation et disparités au sein des villes nouvelles depuis 1985</b>	<b>94</b>
A. Les ressources fiscales	94
B. Les dotations de coopération	95
C. Consolidation « ressources fiscales + dotation de coopération »	96
D. Péréquation par les dépenses ou par les dotations aux communes ?	98
E. L'équilibre financier entre le SAN et les communes	99
F. Péréquation et équité	103
G. Théorème de la frontière et longueur de temps	105
<b>QUELQUES ELEMENTS DE CONCLUSION</b>	<b>107</b>
Un contexte mouvementé, parfois défavorable : l'adaptabilité nécessaire	107
<b>ANNEXES</b>	<b>110</b>
<b>Annexe 1 : le Système fiscal antérieur à 1981</b>	<b>110</b>
<b>Annexe 2 : La Dotation Globale de Fonctionnement</b>	<b>116</b>
A. Précisions sur l'évolution du dispositif de la DGF	116
B. Les SAN dans l'univers de la dotation d'intercommunalité	118
<b>Annexe 3 : Le programme finalisé du VIe plan pour les villes nouvelles</b>	<b>121</b>
<b>Annexe 4 : Note méthodologique sur l'analyse financière</b>	<b>124</b>
A. Principes généraux	124
B. Schéma des 3 épargnes	126
<b>Annexe 5 : Evolution des Contextes institutionnels des cinq SAN</b>	<b>127</b>
<b>Annexe 6 : Note sur l'évolution démographique des cinq villes nouvelles</b>	<b>130</b>
E. Schéma des conséquences démographiques des changements de périmètres	134
<b>Annexe 7 : Les emprunts à annuités progressives et les renégociations : le cas de Senart</b>	<b>137</b>
A. Annuités progressives	137
B. Les renégociations de 1988 et 1994	139
<b>Annexe 8 : Glossaire</b>	<b>140</b>
Annexe 9	143
Eléments de Bibliographie	143

# INTRODUCTION

## OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

En 2005, la plupart des collectivités supports des villes nouvelles ont eu plus de 30 ans.

Les syndicats communautaires d'aménagement (SCA) créés en vertu de la loi de juillet 1970, dite loi Boscher, inauguraient une forme de coopération intercommunale originale. Ils s'inscrivaient dans la lignée des efforts concernant l'intercommunalité : création des districts en 1959, loi sur les communautés urbaines de 1966.

Après une douzaine d'années d'exercice, les SCA allaient se transformer en syndicats d'agglomération nouvelle avec la loi « Rocard » de 1983 inaugurant une spécialisation fiscale : à l'agglomération, la taxe professionnelle unique (TPU), aux communes les taxes « ménages ». Cette solution allait devenir le modèle, l'objectif des regroupements issus de la loi Administration Territoriale de la République de 1992 puis de la loi Chevènement de 1999.

Pourtant, contrairement aux autres formes récentes de coopération intercommunale bâties sur des blocs de compétences en principe étanches entre l'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes<sup>1</sup>, les rapports entre collectivités faisaient l'objet d'une répartition fonctionnelle : aux communes la gestion, aux SAN le développement et les investissements. D'autre part, si les communautés d'agglomérations opéraient un regroupement autour d'une ville-centre, les syndicats de villes nouvelles concernaient des communes souvent rurales et quelques bourgs.

Par le passé, Villeneuve d'Ascq et le Val de Reuil ont cessé de participer à l'ensemble des villes nouvelles. Le SAN du Nord Ouest de l'Etang de Berre n'est plus une opération nationale mais reste avec la structure de syndicat d'agglomération nouvelle.

Aujourd'hui où trois villes nouvelles de la région d'Ile de France ont perdu leur caractère d'opération nationale et se transforment ou sont en cours de transformation en communauté d'agglomération, il est intéressant de saisir comment les finances locales ont façonné leur développement.

Cette recherche sera centrée autour de cinq thèmes principaux :

- réunir les faits, exposer les problèmes financiers rencontrés par les syndicats de ville nouvelle pendant trente ans ;
- essayer d'évaluer quelle a été l'efficacité des outils mis en place à l'origine ou au cours du temps pour financer les villes nouvelles tant en matière de gestion que de réalisation des équipements ;
- expliquer l'évolution du partage des ressources et des charges entre le Syndicat et les communes membres, mais aussi entre les communes ;
- apprécier à partir des niveaux d'équilibre si les choix initiaux des coûts d'équipement à la charge des structure syndicales étaient réalistes ou pas ;

---

<sup>1</sup> Mais le principe de spécialisation des compétence est tempéré par la notion d'intérêt communautaire.

- enfin indiquer dans quelle mesure l'évolution du contexte économique, politique et législatif a influencé les finances des villes nouvelles.

Au moment où plusieurs établissements publics d'aménagement (EPA) de villes nouvelles viennent de fermer leurs portes, il aurait été aussi intéressant de s'interroger sur les relations financières entre EPA et syndicats de ville nouvelle. Mais ceci devrait faire l'objet d'une autre recherche.

## **METHODE**

### **A. Le champ : cinq villes nouvelles**

L'étude porte sur quatre villes nouvelles de la région d'Ile de France (Cergy-Pontoise, Evry, Saint-Quentin-en-Yvelines et Sénart) et une en province (l'Isle d'Abeau).

Elle ne concerne que les structures intercommunales : SAN et Communautés d'agglomération issues de la transformation des SAN (Evry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin en Yvelines). Toutefois, afin d'évaluer le poids respectif du SAN et des communes membres, plusieurs investigations ont été effectuées. Dans le cas de Sénart, seul le SAN de Seine-et-Marne, le plus important, est analysé<sup>2</sup>.

L'ensemble des travaux fait l'objet d'une monographie par ville qui se trouve dans le tome II de cette étude. Le présent tome, dans le chapitre 2, opère une synthèse sur l'équilibre financier de ces villes, le passage de la situation SCA à la situation SAN, leur niveau d'épargne, les dépenses d'équipement, le poids de la dette et les rapports entre les communes et leur groupement intercommunal.

### **B. Les sources utilisées et les traitements effectués**

Les travaux exécutés sont les suivants :

- une analyse des comptes 1973-2003 des SCA puis des SAN ;
- analyse des éléments issus des budgets et états de la dette ;
- la fiscalité locale :
  - o les éléments de répartition de 1973 à 1980,
  - o puis après le vote des taux, les bases fiscales et les taux pour chaque taxe,
  - o les effets des réformes et notamment pour la patente devenue taxe professionnelle ;
- les effets des transferts de l'Etat : Versement représentatif de la taxe sur les salaires ou (VRTS), Fonds d'égalisation des charges de la région parisienne (FEC), Dotation globale de fonctionnement (DGF) ;
- les effets des changements comptables avec le passage à la M14 ;
- la constitution d'un patrimoine nouveau à partir des bilans des SAN établis par les comptables du Trésor.

---

<sup>2</sup> La ville nouvelle de Sénart comportait à l'origine trois SCA, deux en Seine et Marne et un en Essonne. Les deux SCA de Seine et Marne ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le SCA de l'Essonne s'est transformé en SAN la même année avec seulement deux communes.

Pour apprécier comment l'évolution du **contexte** a affecté les finances des cinq SAN, il s'agissait particulièrement de recueillir et d'analyser les données suivantes :

- les principaux indicateurs de l'évolution physique centrés sur la population et les modifications de territoire de chaque SAN,
- le rôle de l'évolution du cadre législatif tant en relation directe avec les villes nouvelles que pour l'ensemble des collectivités locales françaises (lois de décentralisation, diverses lois sur la Dotation Globale de Fonctionnement et la Dotation Globale d'Équipement, lois sur la fiscalité locale et notamment la taxe professionnelle, lois Administration Territoriale de la République de 1992 et loi sur le développement de l'intercommunalité de 1999),
- les indicateurs économiques,
- les conditions d'emprunts et les politiques des prêteurs ou du marché financier,
- l'exercice des compétences selon les décisions institutives des cinq SAN et les évolutions législatives,
- les conditions de l'équilibre annuel (grands agrégats des sections budgétaires, épargne, fiscalité, les éventuelles difficultés),
- la dynamique des investissements et les solutions de financement (autofinancement, emprunt, renégociation de dette, etc.).

Les informations nécessaires à cette phase de l'étude ont été recueillies auprès des SAN, du Secrétariat Général des Grandes Opérations d'urbanismes (SGGOU), et des Etablissements Publics de Ville Nouvelle (EPA).

### **C. le contenu du rapport de synthèse**

Il comprend quatre parties :

- les éléments du contexte qui peuvent expliquer les finances des villes nouvelles ,
- une synthèse des analyses financières,
- une réflexion sur l'efficacité des outils financiers spécialement mis en place pour les villes nouvelles,
- un point sur les relations entre les communes et leur groupement intercommunal, SCA ou SAN.

## PARTIE 1 LE CONTEXTE

De la décision de lancer les villes nouvelles aux premières réalisations, puis à leur développement et jusqu'à aujourd'hui, il s'est passé 40 ans pendant lesquels le système des finances locales, endormi pendant deux siècles, a été complètement bouleversé. Dans le même temps, et souvent en relation, le contexte institutionnel, la situation de l'économie française, la croissance démographique connaissent aussi des mutations profondes. Mais, et ce n'est pas très original, pour un laps de temps aussi long, les idées ont également évolué, et il a semblé intéressant de rappeler quelques tendances dont on peut penser, même si elles ont l'air éloignées du sujet, qu'elles ont influencé la manière de « faire » les finances des villes nouvelles.

### 1.1. CONTEXTE ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE

#### A. PIB et croissance de la population

La décision de réaliser les villes nouvelles a été prise dans le cadre des réflexions sur le schéma d'aménagement de la région parisienne, et de certaines agglomérations de province (l'Isle d'Abeau près de Lyon, Le Vaudreuil près de Rouen, Fos près de Marseille et Villeneuve d'Ascq près de Lille).

La tension démographique et la crise du logement sont à la base de la création des villes nouvelles. Le modèle économique et financier est très marqué par le contexte des « Trente glorieuses ». Au plus fort de cette période, entre 1960 et 1965, deux chiffres la caractérisent :

- la population augmente de 7%,
- le PIB par tête croît de 25%.

Années	Population	variation de population	variation de PIB par Hab
	Millions d'habitants	sur 5 ans	sur 5 ans
1 950	42,0		
1 955	43,5	4%	25%
1 960	46,0	<b>6%</b>	<b>20%</b>
1 965	49,0	<b>7%</b>	<b>25%</b>
1 970	51,0	4%	27%
1 975	52,5	3%	11%
1 980	54,0	3%	12%
1 985	55,0	2%	3%
1 990	56,5	3%	15%

Sources INED et INSEE

La croissance démographique, suite du baby-boom d'après-guerre est amplifiée par l'arrivée sur le territoire métropolitain des rapatriés d'Algérie.

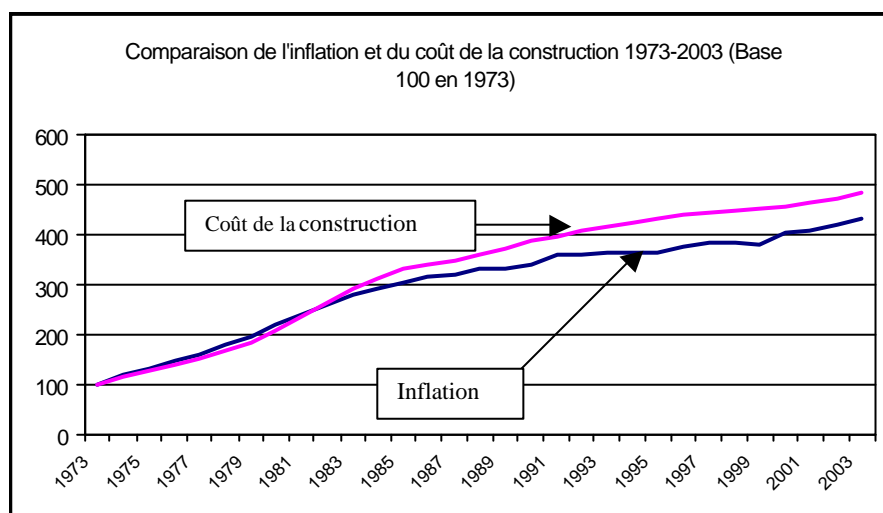


La croissance reste forte jusqu'au premier choc pétrolier en 1973, moment où les premières villes nouvelles sortent de terre. Mais la situation générale va se dégrader. La France connaît alors une décélération de la croissance de sa population et de son économie. Habitué à des variations de PIB de 5% et plus, le pays va devoir gérer des variations cycliques avec une moyenne plus proche de 3% par an.

Le taux d'accroissement démographique qui était de 6 ou 7‰ des années 1959 à 1967 va durablement passer à 4 pour 1000. La réalisation des villes nouvelles pensée dans le contexte du début des années soixante apparaît plus délicate dans le contexte démographique et économique des décennies suivantes.

## B. L'inflation et le coût de la construction

D'autres éléments de contexte permettent d'éclairer l'évolution des villes nouvelles. L'inflation par exemple a connu des années de croissance forte puis des phases de stabilisation. Au total, l'indice des prix a été multiplié par 4 en trente ans. Pendant ce temps, l'indice du coût de la construction, significatif de l'évolution du coût des équipements et de façon plus générale des coûts d'urbanisation a été multiplié par 5.



La comparaison de l'évolution des deux indices permet de déduire le coût relatif de la construction à différentes périodes :

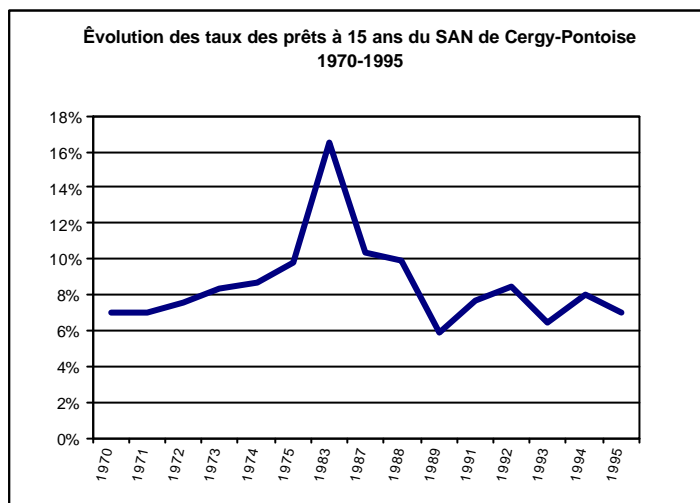
- de 1973 à 1982, le coût de la construction croît plus faiblement que l'indice général des prix,
- de 1983 à 2003 : le coût de la construction augmente plus fortement que l'indice général des prix.

*Les villes nouvelles qui se sont urbanisées les premières ont probablement bénéficié d'un avantage relatif par rapport aux autres pour le coût de leurs équipements.*

### C. Les taux d'intérêt

Les taux d'intérêt représentent un autre élément important de contexte pour les villes nouvelles, collectivités structurellement emprunteuses.

Jusqu'en 1985, les conditions des prêts aux collectivités locales consenties par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) étaient quasi-identiques sur l'ensemble du territoire. On peut donc s'appuyer sur le cas de Cergy pour avoir une vision générale des conditions d'emprunt des villes nouvelles jusqu'à cette date.



Source : états de la dette de Cergy-Pontoise annexés aux budgets

Les taux d'intérêt des prêts à 15 ans progressent sans cesse entre 1970 et 1980 passant de 7% à 10%. Avec l'inflation du début des années 1980, on constate un pic de taux atteignant 17,5%. Il est clair que selon la période, les villes nouvelles ont bénéficié de taux relativement faibles (Evry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin en Yvelines) ou de taux élevés (Sénart et l'Isle d'Abeau).

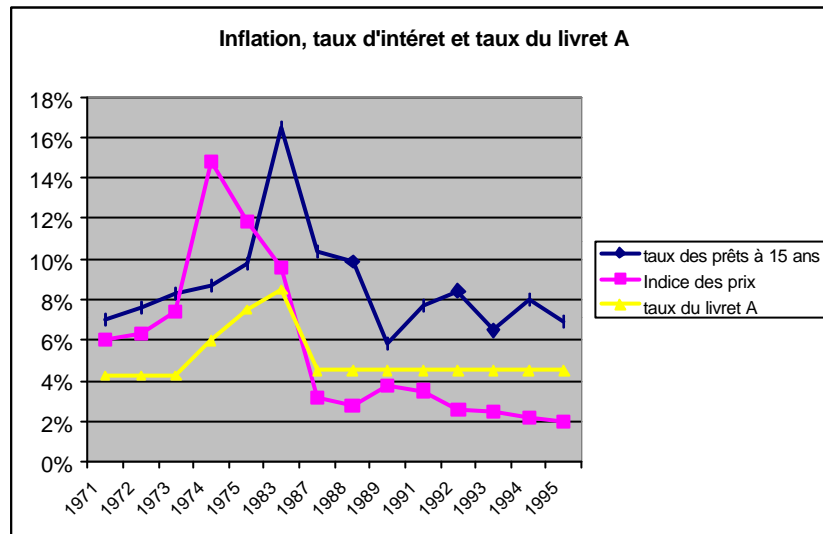
Jusqu'au milieu des années 80, le « livret A » des caisses d'épargne formait la ressource sur laquelle étaient adossés les prêts dits « privilégiés » consentis par la Caisse des Dépôts et Consignations aux collectivités locales. L'évolution du taux du livret A permet de suivre sur une série très longue les conditions des prêts :

- au moment de la décision de réaliser les villes nouvelles, le taux du livret A (et donc de la ressource CDC) est un des plus bas de la période d'étude à 3% ;
- quand les villes nouvelles commencent à s'endetter au milieu des années 1970, le taux du livret A passe à 5% puis à 7% ;
- il atteint un pic au début des années 1980 ;
- à la fin des années 1980, le taux du livret A diminue et regagne des niveaux proches de ceux des années soixante.

Ainsi les villes nouvelles qui se sont endettées surtout dans les années 1970 ont bénéficié d'un avantage financier relatif par rapport à celles qui l'ont fait dans les années 1980.

Après 1985, la banalisation des prêts aux collectivités locales a «décroché» les conditions consenties par rapport au livret A de la caisse d'épargne. La notion de «prêt privilégié» disparaît en même temps que le quasi-monopole du groupe CDC-Caisses d'épargne. Les collectivités locales connaissent alors des périodes défavorables au début des années 90, puis au contraire meilleures lorsque les taux auront durablement baissé.

Sur l'ensemble de la période les taux des prêts à long terme proposés aux collectivités locales se situent autour de 6% en moyenne avec des pics à 17%.



#### D. Le développement économique et les stratégies des grandes entreprises

A l'origine, la fiscalité d'entreprise n'est pas au centre du financement des villes nouvelles puisque les SCA disposent d'une fiscalité directe locale « quatre taxes » comme toutes les communes. Néanmoins, autant pour l'équilibre habitat-emploi que pour un équilibre fiscal ménages-entreprises, les politiques d'implantation des entreprises doivent favoriser les villes nouvelles.

On observe deux mouvements complémentaires :

- les villes nouvelles se développent dans le contexte d'une politique volontariste d'aménagement du territoire : les entreprises doivent se décentraliser hors de la Région parisienne ou disposer d'un « agrément » d'installation ; les villes nouvelles sont un des lieux où certaines entreprises peuvent bénéficier d'un agrément<sup>3</sup> ;
- certaines branches économiques sont en pleine expansion et cherchent des lieux d'implantation ; c'est le cas de l'informatique et ce n'est évidemment pas un hasard si le développement économique des villes nouvelles s'appuie sur cette activité (effet d'entraînement d'IBM à Evry et Corbeil-Essonnes, puis avec Digital Equipment, situation similaire avec Hewlett Packard à l'Isle d'Abeau).

<sup>3</sup> Nécessaire à partir de 1967 en région Ile de France, les villes nouvelles bénéficient d'un pourcentage significatif d'agréments en leur faveur : en principe 33% pour les bureaux par exemple qui a pu atteindre 52% en 1982 (cité par le « rapport sur l'évaluation des équipements dans les villes nouvelles et sur les aides publiques qui leur sont accordées, Cour des Comptes, 1989).

D'autres villes nouvelles connaissent un développement autour de quelques entreprises dynamiques :

- Bouygues puis Renault à Saint-Quentin-en-Yvelines,
- Cergy-Pontoise voit s'implanter Spie-Batignolles, et croit disposer d'une « locomotive » comme Bouygues à Saint-Quentin en Yvelines, mais l'entreprise éclate ;
- la SNECMA se partage entre Evry et Sénart ,
- Euro-Disney au Val d'Europe puisque la ville est construite autour du parc.

D'autres entreprises moins « spectaculaires » vont alimenter les ressources fiscales : la SNCF et ses gares, les établissements bancaires (Crédit Agricole à Saint-Quentin, la Banque de France au Val Maubué), EDF et 3M à Cergy, etc.

La plupart de ces entreprises se révéleront des sources de taxe professionnelle au rendement exceptionnel.

En tout cas, le climat économique et administratif des débuts des villes nouvelles se modifie au cours des années :

- les procédures d'agrément disparaissent dès le début des années 80,
- la création de grandes unités productives devient de plus en plus rare,
- la valeur locative des équipements prise en compte dans le calcul de la taxe professionnelle diminue, surtout dans l'informatique dont le coût relatif s'abaisse considérablement.

Toutes les villes qui ont démarré leur croissance dans ce nouveau contexte ont vu leurs ressources s'accroître moins vite que celles qui avaient connu la période précédente. Une histoire des grandes entreprises en villes nouvelles reste à écrire en s'inspirant par exemple des concepts développés par Jean Bouinot<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Jean Bouinot, « La gestion stratégique des villes, entre compétitivité et coopération, Paris Armand Colin, 1995, ou la « Ville compétitive », Paris Economica 2002.

## 1.2. CONTEXTE INSTITUTIONNEL

De 1958 à 1974, et hormis les mois de mai et juin 1968, la France a connu une stabilité politique avec le retour du Général de Gaulle au pouvoir auquel succéda Georges Pompidou. Le programme des villes nouvelles s'inscrivait dans un contexte de reconstruction massive sous l'égide de la raison, terme repris directement dans l'expression de « rationalité des choix budgétaires » (RCB). L'élection de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 modifiait peu le contexte politique.

Il allait connaître cependant des bouleversements dont l'influence serait majeure pour les villes nouvelles. La liste qui suit rappelle les étapes qui ont eu des conséquences sur les villes nouvelles :

- 1977 Elections municipales : toutes les villes nouvelles, sauf une, passent à gauche,
- 1981 Election de François Mitterrand,
- 1983 Elections municipales : malgré un mouvement de balancier qui repart à droite pour les communes, les villes nouvelles restent majoritairement à gauche,
- 1986 Première cohabitation (Jacques Chirac),
- 1988 Réélection de François Mitterrand,
- 1989 Élections municipales,
- 1993 Deuxième cohabitation (Edouard Balladur),
- 1995 Élection de Jacques Chirac,
- 1995 Élections municipales,
- 1997 Troisième cohabitation (Lionel Jospin),
- 2001 Élections municipales ,
- 2002 Réélection de Jacques Chirac, Gouvernement Jean-Pierre Raffarin.

En 35 ans, et c'était normal (mais était-ce prévu dans les plans ?), les villes nouvelles se développent sous cinq présidents de la République, de nombreux premiers ministres et des rattachements divers à des ministres de tutelle. Pour un projet inscrit dans un temps long, les risques étaient grands de voir remis en cause les avantages financiers consentis aux villes nouvelles si l'on ne s'en tient qu'à cet aspect de leur contexte. Pourtant, même si les conditions ont dû être renégociées chaque année dans un climat de plus en plus difficile, il n'y a pas eu de remise en cause forte du modèle de financement. Certes, deux villes ont perdu le label d'opération d'intérêt national : Villeneuve d'Ascq dès le début des années 80, le Val de Reuil dans les années 90.

Parallèlement aux élections et à leurs conséquences politiques, le contexte législatif des collectivités locales fut modernisé avec une frénésie de textes que n'avait pas connu ce secteur depuis 1884.

La reconstruction de la France s'était déroulée dans un environnement institutionnel des collectivités locales guère différent de celui de la III<sup>e</sup> République avec ses notables et sous-préfets sortis directement d'Alphonse Daudet. Le morcellement du territoire aux fameuses 36.000 communes (richesse ou calamité ?) laisse le terrain sans défense face aux grands corps de l'Etat (Ingénieurs des Ponts et du Génie rural) qui dominent l'aménagement de l'espace.

Alors que plusieurs pays européens opèrent un regroupement forcé des communes (Belgique, Allemagne), la loi du 16 juillet 1971 (dite loi Marcellin) sur les fusions de communes est un échec. La demande d'une rénovation du cadre institutionnel est forte au niveau des

collectivités locales et un immense effort de réflexion est mené. Il aboutit en 1976 au « rapport Guichard » dont on peut penser qu'il contient les principales idées qui alimenteront les réformes des années suivantes<sup>5</sup>. Nous y ferons parfois référence. Rappelons que ce rapport, véritable matrice de concepts, énonce pour la première fois des expressions telles que « communauté de communes » ou « communauté de ville »<sup>6</sup>, « dotation globale de fonctionnement », etc.

Le rapport Guichard devait alimenter une réforme préparée par Louis Bonnet, Secrétaire d'Etat aux collectivités locales. La réflexion très engagée, est arrêtée par l'élection à la Présidence de la République de François Mitterrand. Des lois modifiant fondamentalement la législation des collectivités locales et des villes nouvelles vont voir le jour :

- 1982-1983, les deux lois de Décentralisation,
- 1983, la loi « Rocard » pour les villes nouvelles,
- 1992, la loi Administration Territoriale de la République (ATR),
- 1999, la loi Chevènement sur l'intercommunalité.

La persistance du projet malgré un contexte changeant reste un fait remarquable dont l'histoire reste à écrire. L'existence du Groupe Central des Villes Nouvelles, ou des établissements publics d'aménagement, et les outils mis en place (par exemple, le différé) expliquent en partie cette pérennité à travers les péripéties de la vie politique et administrative.

Les initiateurs des villes nouvelles qui avaient connu pour les uns la Troisième République et pour les autres la Quatrième, avec leur cortège d'instabilité gouvernementale ont tenu en effet à construire une administration de mission la moins sensible aux à-coups de la vie politique. Ainsi est créé un « Groupe Central des Villes Nouvelles », réunion des ministères concernés par les urbanisations nouvelles. Le GCVN ne se réunit que rarement mais il dispose d'une administration resserrée, le Secrétariat Général du Groupe Central des Villes Nouvelles, placé à l'origine sous la tutelle directe du Premier ministre ce qui devait assurer une priorité dans le arbitrages budgétaires<sup>7</sup>. Le SGGVN est présidé par un Inspecteur général des Finances, ce qui renforce le poids de l'institution et ce, d'autant plus qu'il s'agit à sa création de Roger Goetze qui dispose d'une grande aura dans l'administration<sup>8</sup>. Les chargés de mission issus dans les premières années de tous les grands corps vont aussi servir de courroie de transmission vers une administration encore peu déconcentrée et dans un contexte de pré-décentralisation.

---

<sup>5</sup> « Vivre ensemble », Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, la Documentation Française, Paris 1976.

<sup>6</sup> Reprises telles quelles dans la loi ATR de 1992.

<sup>7</sup> L'expression étant longue, l'habitude s'est prise de parler de SGVN pour le SGGCVN, et parfois de confondre le GCVN pour le SGVN. Le SGGVN sera rattaché au ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire dont le titulaire sera Michel Rocard, à partir de 1981.

<sup>8</sup> Le premier Secrétaire Général du SGVN est Jean-Eudes Roullier, également inspecteur des finances.

### 1.3. LE CONTEXTE FINANCES LOCALES

Constituées d'un ensemble de techniques et de textes foisonnant, les finances locales forment un domaine rebutant et réputé pour sa complexité. Pourtant, quelques lignes directrices permettent d'éclairer les situations financières.

D'abord, comme pour tout agent économique, le niveau des ressources va déterminer l'action des collectivités locales<sup>9</sup>. Or deux recettes ont une importance considérable malgré des réformes incessantes puisqu'elles représentent de 70% à 80% des ressources de fonctionnement. Il s'agit de la fiscalité directe (40 à 50% des ressources) et des transferts de l'Etat notamment sous la forme de la Dotation Globale de Fonctionnement (de 20 à 30% des ressources). Une troisième ressource va jouer directement sur le niveau des investissements : l'emprunt.

La deuxième ligne directrice est que les finances locales sont des finances politiques : elles expriment des choix décidés par des élus dans un cadre budgétaire et comptable qui les contraint. Ce cadre s'impose également à l'administration des villes nouvelles. La préparation des budgets primitifs annuels des syndicats communautaires d'aménagement va être particulièrement ardue dans les premières années. Les aides de l'Etat seront précieuses et les solutions comptables retenues parfois extrêmes mais toujours dans le cadre de la légalité, tel qu'il s'imposait alors. Alors qu'aujourd'hui, les observateurs des collectivités locales ne connaissent que le cadre comptable de la M14, il sera important de rappeler comment le cadre comptable précédent était appliqué en villes nouvelles.

Ces deux lignes directrices, ressources, cadre politique et comptable, sont éminemment pragmatiques. Elles s'imposent par la loi et les textes. Il aurait pu y avoir une troisième direction formée par la dimension théorique. Mais on verra qu'elle était très balbutiante lorsque les premiers logements sortaient de terre dans les villes nouvelles.

Pour caractériser l'évolution du contexte des finances locales, on abordera successivement :

- les deux principales ressources de fonctionnement : la fiscalité locale et la Dotation Globale de Fonctionnement,
- la principale ressource d'investissement : l'emprunt,
- le cadre budgétaire et comptable,
- l'état de la réflexion en finances locales au début des villes nouvelles.

#### A. le rôle de la fiscalité dans les finances des villes nouvelles

Jusqu'à la fin de la IV<sup>e</sup> République, la fiscalité locale restait dominée par le mode fiscal révolutionnaire de 1789 (contribution mobilière et taxes foncières) et 1790 (patente). A l'origine, ces impôts étaient partagés entre l'Etat et les collectivités locales. Le système, abandonné par l'Etat en 1917, repose sur des bases d'imposition aux évaluations ayant perdu au fil des siècles toute relation avec les valeurs économiques.

---

<sup>9</sup> Cependant, au début des années 70, les finances locales comme les finances de l'Etat sont dominées par une idéologie de la prééminence de la dépense, les ressources devant s'ajuster par l'impôt... ou le déficit.

Une ordonnance<sup>10</sup> de 1959 portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales lance le mouvement d'une vaste réforme qui continue encore au XXI<sup>e</sup> siècle . Elle décrit ce que seront les futures impositions locales : la taxe d'habitation ou la taxe professionnelle. Mais c'est avec la préparation des révisions des valeurs locatives, bâties et non bâties, que l'ordonnance lance le coup d'envoi pratique de la modernisation de la fiscalité locale.

L'historique peut être divisé en deux grandes étapes : la suppression de l'ancien régime fiscal, la recherche inaboutie d'une adaptation aux contraintes diverses.

### *La suppression de l'ancien régime fiscal*

L'ancien régime fiscal était complexe et utilisait un vocabulaire désuet. Tout ceci est généralement oublié aujourd'hui alors qu'une partie des situations fiscales actuelles repose encore sur les errements de la fiscalité ancienne. On trouvera en annexe 1 un rappel de ses principales dispositions. L'annexe est en partie inspirée d'un texte produit par le SGVN en 1979 sur la fiscalité antérieure à 1980<sup>11</sup>, ce qui montre l'intérêt que cette administration portait à l'évolution de la fiscalité locale. D'ailleurs, le SGVN avait lancé plusieurs études afin de déterminer quelles seraient les conséquences de la fiscalité sur l'avenir des villes nouvelles<sup>12</sup>.

Les villes nouvelles se sont développées parallèlement à la réforme fiscale et elles ont dû subir d'abord son modèle séculaire :

- 1974 : les nouveaux revenus fonciers des logements évalués en 1970, sont intégrés dans les bases d'imposition de 1973 et, pour la première fois en 1974, juste au moment où les premières maisons des villes nouvelles sortent de terre ;
- la loi du 31 décembre 1973 fait perdurer le mode de calcul du potentiel fiscal, le « centime <sup>13</sup> », sous la nouvelle appellation « d'éléments de répartition » ;
- l'évolution annuelle du potentiel fiscal est liée aux variations physiques, mais reste dominés par des usages archaïque comme les coefficients départementaux de passage des bases d'imposition aux éléments de répartition ; pour des raisons immémoriales, ils sont différents d'un département à l'autre ; le coefficient est particulièrement élevé en Seine et Marne ce qui va se traduire par une sur-imposition des propriétaires fonciers ; la conséquence est qu'à Sénart, par exemple, les contribuables vont supporter d'emblée une surimposition de 30% par rapport à la moyenne des départements ;
- 1975 : loi du 29 juillet 1975 institue la taxe professionnelle qui remplace la patente ;
- 1980 : loi du 10 juillet 1980 sur le vote des taux entraîne la disparition définitive du centime.

---

<sup>10</sup> l'ordonnance n°59-108 du 7 janvier 1959 « portant réforme des impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes »

<sup>11</sup> « La Fiscalité directe locale des organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles », (1974-1978) SGVN, Avril 1979

<sup>12</sup> Par exemple une étude sur la patente dans les zones d'activité de la Région parisienne en 1974 qui est confiée à l'IAURIF, alors que « Rivoli », le Ministère des Finances, travaillait déjà sur la taxe professionnelle.

<sup>13</sup> Le « centime » est le centième du potentiel fiscal des impôts que l'Etat percevait sur un territoire jusqu'en 1917. L'Etat ayant abandonné ces impôts obsolètes, il est décidé « provisoirement » de continuer à en calculer l'assiette (le « principal fictif ») afin d'en affecter 1/100<sup>e</sup> aux collectivités locales.



### *La recherche d'une adaptation continue*

A partir de 1981 la fiscalité locale continue de subir des réformes incessantes dans le cadre d'un processus encore inabouti qui comprend trois ensembles distincts :

- La recherche d'une correspondance entre les valeurs fiscales et les réalités économiques ou de marché
  - o aujourd'hui, en 2005, par le jeu des actualisations annuelles, applicables sur tout le territoire national, les valeurs 1970 sont multipliées en moyenne par 4,5, ou si l'on préfère un logement dont la valeur locative en 1970 était de 3.000 francs est aujourd'hui de 13.300 francs, soit environ 2.000 euros.
  - o Une révision importante prévue en 1990 a été abandonnée.
  
- La tentation d'un impôt sur le revenu local :
  - o Après l'échec en 1990 d'une taxe départementale sur le revenu, le principe de la prise en compte des capacités contributives des assujettis à la taxe d'habitation perdure puisque par le jeu de dégrèvements d'office, on aboutit en moyenne à des allègements de 30% des taxes d'habitation.
  
- Les errements de la taxe professionnelle :
  - o Dès l'origine, la taxe professionnelle subit des écrêtement et réductions qui vont peu à peu diminuer de moitié le potentiel fiscal de la taxe
  - o A ces mouvements qui touchent les collectivités locales et qui sont compensés (mal), s'ajoutent des dégrèvements notamment pour plafonnement fonction du niveau de la valeur ajoutée des entreprises qui explique que *globalement l'Etat prend en charge près de 50% de la taxe professionnelle.*

### *Les conséquences pour les villes nouvelles*

On verra que les promoteurs des villes nouvelles avaient axé une grande partie de l'équilibre financier des collectivités sur la fiscalité des ménages, puis surtout des entreprises.

C'était un pari audacieux :

- à l'origine, le système fiscal était complètement obsolète et promis à une réforme proche dont on ne connaissait pas les conséquences ;
- par la suite, la réforme a été continue, de façon générale plutôt défavorable aux finances des villes nouvelles.

Pourtant, malgré ce contexte fiscal difficile, le pari a été partiellement gagné et les villes nouvelles se sont effectivement développées.

## B. La DGF

La Dotation globale de fonctionnement a joué un rôle essentiel dans les équilibres financiers des SCA, des communes des villes nouvelles et dans un deuxième temps pour les SAN. Pourtant, son évolution a au moins été aussi bousculée que celle de la fiscalité directe locale. Pour s'en convaincre, il suffit de vérifier qu'il se passait rarement plus de trois ans sans une modification partielle ou totale du système de répartition dans les quarante ans d'histoire de la DGF :

- 1973, conformément à la loi Boscher du 10 juillet 1970, les Syndicats Communautaires d'aménagement (SCA) nouvellement créés perçoivent le VRTS et une dotation du Fonds d'égalisation des charges (FEC) en Région parisienne<sup>14</sup>,
- 1979, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), évoquée par le rapport Guichard, remplace le VRTS avec de nouveaux modes de répartition,
- 1985, nouvelle loi DGF :
  - o introduction de la prise en compte de facteurs de charges (élèves, logements sociaux, etc.),
  - o les SAN perdent la DGF (ou sont oubliés),
- 1988, les SAN retrouvent la DGF,
- 1991, pour palier le blocage des effets péréquateurs de la DGF, création de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et du Fonds de Solidarité de la Région Ile de France (FSRIF) ; la majorité des communes en villes nouvelles sont éligibles ;
- 1994, nouvelle DGF, bloquant les acquis antérieurs et donnant la priorité à l'intercommunalité et aux dotations de solidarité ; les effets sont neutres pour les SAN ;
- 1999, les communautés d'agglomération sont de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) émergeant très fortement dans la DGF, un peu au détriment des SAN ;
- 2005, nouvelle législation intégrant la compensation « salaires » de la TP<sup>15</sup>, ce qui en accroît de près de 50% son montant,

Les effets de la DGF pour les SAN et les communes supports des villes nouvelles ont été très positifs jusqu'en 1994, année de mise en place d'un nouveau régime. Auparavant déjà, entre 1975 et 1984, c'est-à-dire avant la mise en application de la loi Rocard de 1983, les dotations perçues par les cinq SCA ont été multipliées par 7 pendant que la DGF nationale n'était multipliée que par 3.

La population fictive évaluée à partir des logements en chantier<sup>16</sup> a eu un effet très favorable à deux niveaux :

- par des suppléments de dotation garantie (puis forfaitaire) liée à la croissance démographique,
- et par l'abaissement des ratios comparatifs comme dans le cas de la dotation au titre du potentiel fiscal.

---

<sup>14</sup> Voir plus la définition du FEC et le détail de l'évolution de la DGF en annexe 2.

<sup>15</sup> La prise en compte des salaires qui formaient 35% de la base de la taxe professionnelle est supprimée en 1999. En contrepartie, les collectivités locales perçoivent une compensation qui se fondera en 2005 dans la DGF.

<sup>16</sup> Voir §3.3. pour les définitions.

En 1981, en moyenne, grâce à la population fictive les SCA ont disposé de 30% de DGF supplémentaire.

En tant que groupement communal, les SCA ont bénéficié d'une situation égale à celle des communes. Mais en 1985, les nouveaux SAN se voient exclus de la distribution nationale. Ils retrouvent une DGF en 1988 avec une montée en puissance jusqu'en 1991. La dotation perçue s'établit alors à environ la moitié de la dotation par habitant des communautés urbaines, ce qui est relativement faible.

A partir de 1994, la dotation d'aménagement de la DGF à laquelle émargent les SAN est spécialisée dans le financement des dotations de solidarité (DSU et DSR) et dans l'accompagnement de l'intercommunalité favorisée par la loi ATR de 1992. La part des dotations vers les SAN évolue lentement puis stagne avec la loi Chevènement car il faut servir une DGF à toutes les nouvelles communautés d'agglomération. Pour les SAN qui ont réalisé l'essentiel de leur urbanisation, ce n'est pas trop grave, d'autant que la DGF n'est qu'une ressource d'appoint. Pour les SAN en difficulté ce phénomène aggrave encore plus leur situation.

Le VRTS avec sa population fictive a été conçu dès le départ des villes nouvelles comme un élément clé de leur futur équilibre. C'était un pari audacieux dont on verra qu'il a été utile pendant les 15 premières années. L'action en faveur d'un groupe restreint de collectivités locales n'était cependant possible qu'à une époque où les collectivités connaissaient mal le système de répartition du VRTS puis de la DGF. Le Comité des Finances Locales, instance de contrôle de la DGF, n'était pas encore créé. L'administration centrale opérait la répartition dans une grande opacité (notamment pour le FEC en région parisienne). Il en serait tout autrement aujourd'hui où chaque groupe (lobby) de collectivités empêche souvent un « favoritisme exagéré ».

### **C. Les emprunts des collectivités locales**

Le recours à l'emprunt par les collectivités locales n'est plus soumis à aucune restriction depuis 1999. Auparavant, l'emprunt avait connu plusieurs phases :

- avant 1983, c'est une ressource répartie et administrée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC),
- de 1983 à 1993, le marché des emprunts des collectivités locales se banalise mais le Crédit Local de France, institution largement publique domine ce marché,
- depuis 1993, le marché est ouvert, même si quelques établissements assument une position hégémonique.

#### *Avant 1983 : une ressource administrée*

Dans la première période qui correspond au lancement des villes nouvelles, la CDC, en principe indépendante mais de fait sous influence de l'Etat, devient le banquier des nouvelles collectivités. Ses procédures (sa « bible » dit-on) prévoient même des avantages particuliers : les prêts pour les villes nouvelles sont rallongés de 5 ans à des conditions de taux inchangées.

La CDC utilise la ressource du livret A de la caisse d'épargne, ressource liquide et défiscalisée, pour la transformer en emploi à long terme destiné à financer le logement social (prêts à plus de 30 ans) et le financement des équipements des collectivités locales. Les prêts

sont consentis à des taux toujours en dessous des conditions de marché et sont déclarés « prêts à taux privilégiés ».

Dans les années 1980, on observe une relative désaffection des ménages pour l'épargne liquide au profit d'autres placements. Il en est résulté une stagnation du flux de ressources nouvelles pour la CDC. L'épargne constituée sur le livret A, sur laquelle étaient adossés les prêts au logement social et aux collectivités, ne cesse de régresser. L'Etat décide de réserver cette ressource en diminution au financement du seul logement social. Les collectivités doivent alors trouver sur le marché les financements qui leur sont nécessaires. Ce processus était déjà partiellement amorcé avec la création par la CDC de la CAECL<sup>17</sup> dont l'objectif était de lever des ressources complémentaires sur le marché pour les collectivités locales. A partir de 1984, il n'existe pratiquement plus de « prêts privilégiés », ou ceux qui sont encore appelés ainsi se retrouvent quasiment au même niveau que les prêts dits du « marché ».

Les villes nouvelles voient se tarir l'une de leur source de financement à des conditions « privilégiées ». Le privilège n'était pas exorbitant, puisqu'il était le même que celui des autres collectivités, mais pour des collectivités structurellement emprunteuses le bénéfice était réel.

#### *1983-1993 la banalisation du marché des emprunts*

La transformation de la CAECL en une société anonyme, le Crédit Local de France (1987) entérine la banalisation du marché des prêts aux collectivités locales. La CDC n'est plus directement le banquier des villes nouvelles. En réalité, il n'y a pas encore de différenciation des personnels entre les deux entités et le Directeur régional de la CDC fait aussi fonction de Directeur du CLF.

Au delà d'un renchérissement des conditions de prêt, cette phase se caractérise pour les villes nouvelles par trois conséquences :

- *le raccourcissement de la durée des prêts*, probable conséquence de la procédure de globalisation amorcée à partir de 1978. Les prêts étant appelés à financer « globalement » des équipements de nature différente, la durée des prêts ne dépend plus de la nature des investissements réalisés. Ce sont les conditions du marché des capitaux, c'est-à-dire la durée de remboursement des obligations sur lesquelles sont adossés les crédits, qui induisent la durée des prêts et non les besoins des collectivités. Dans les années 80, la ressource obligataire est généralement de 15 ans, soit 5 ans de moins que les prêts aidés antérieurs. Le raccourcissement observé de la durée des prêts a rendu plus difficile le financement des opérations longues (urbanisations nouvelles, grandes infrastructures de transport, etc.) et bien entendu les villes nouvelles ; d'ailleurs on remarque que depuis 1995 Cergy-pontoise, par exemple, n'a plus emprunté sur une durée supérieure à 10 ans ;
- l'irruption de nouveaux acteurs, établissements financiers habitués à travailler avec des opérateurs privés, apporte de *nouvelles visions et des produits supposés plus sophistiqués*, on parlera même de prêts « exotiques » ; le produit unique, le prêt remboursable sous forme d'annuité constante, est complété par des prêts à remboursement semestriel ou trimestriel ; les taux fixes peuvent devenir variables, etc. Moins onéreux, les prêts à taux variables sont exposés au risque de la remontée des taux, alors que les taux fixes sont exposés, eux, au risque de la baisse des taux.

---

<sup>17</sup> Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales.

- la disparition progressive des entraves pour emprunter entraînera parfois certaines villes nouvelles à prendre des *risques inconsidérés* en empruntant en devises ou sur des index audacieux.

*Depuis 1993, le marché est ouvert et dominé*

Malgré une ouverture totale du marché des prêts aux collectivités locales, ce marché reste dominé par quelques grandes institutions qui sont en ordre d'importance : Dexia-Crédit Local (héritier du Crédit Local de France), les Caisses d'épargne souvent associées avec la CDC pour certains prêts administrés, le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel ; les banques commerciales traditionnelles sont assez peu présentes sur ce marché considéré comme trop spécifique<sup>18</sup>.

De leur côté, les prêteurs ont modifié leur stratégie vis-à-vis des collectivités. Après les sinistres financiers significatifs du début des années 1990 (ville d'Angoulême, stations de sports d'hiver, notamment), les organismes financiers ont mis en place des systèmes d'analyse du « risque collectivité ». En mettant en lumière la plus ou moins grande aptitude des collectivités à rembourser leurs emprunts, ils ont incité les banquiers à aligner les conditions de prêt sur la perception du risque, abaissant les conditions pour les collectivités plus sûres (et souvent les plus riches), et les augmentant dans le cas contraire.

Face à des prêteurs de mieux en mieux outillés, les collectivités ont parfois su profiter d'occasions financières ou réussi à imposer des rapports de force équilibrés. Mais cette situation, réservée à quelques centaines de grandes collectivités, n'est pas bénéfique pour les collectivités financièrement fragiles. On comprend que pour les villes nouvelles, selon qu'elles sont en bonne santé financière et économique (Saint-Quentin-en-Yvelines) ou en équilibre précaire (Sénart) les conditions financières ne seront pas les mêmes. Au plus fort de la période d'application de conditions différenciées, on a pu observer dans les villes nouvelles des écarts de 0,6 point selon leur capacité financière, ce qui est énorme dans une période où les taux étaient situés en dessous de 5%. Le surcoût était supérieur à 10%.

Aujourd'hui où la concurrence entre banques tempère ces comportements le différentiel est compris entre 0,1 et 0,2 points ce qui représente encore des surcoûts significatifs de 5 %.

---

<sup>18</sup> Les banquiers traditionnels n'aiment pas le risque « politique ».

## D. Un cadre comptable en évolution

La fiscalité, la DGF et les emprunts représentent des ressources concrètes sans lesquelles les villes nouvelles n'auraient pu se développer. En quoi la comptabilité a-t-elle pu influencer leur évolution ? D'abord, en étant plus ou moins contraignante.

En 1974, le système comptable des collectivités locales respecte la récente instruction interministérielle (Finances et Intérieur) M12 qui suit enfin le plan comptable général de 1957. L'instruction M12 s'applique aux communes de plus de 10.000 habitants<sup>19</sup>. Elle permet de croiser les écritures par nature (dépenses de personnel, dépenses d'électricité) avec des fonctions urbaines par chapitre (scolaire, sport et beaux-arts, etc.). Les SCA bénéficient d'un sur-classement quel que soit leur taille et tiennent leur comptabilité en M12.

La comptabilité est une technique en évolution. Ce qui était admis comme normal et sain d'un point de vue comptable en M12, ne l'est plus à l'aune de la comptabilité M14 instituée en 1997. Les comptes en M12 sont sincères mais ne respectent pas deux principes de comptabilité exprimant la « fidélité » des comptes et qui sont à la base de la M14 :

- l'existence d'une dotation aux amortissements, garante du maintien du niveau d'équipement,
- le rattachement des charges et des produits à l'exercice qui tempère l'existence d'une dette occulte (factures reçues et non mandatées).

Aujourd'hui, les comptes M12 seraient considérés comme ne représentant pas la situation réelle de la collectivité et seraient déferés aux chambres régionales des comptes.

Dans un certain sens, la M12 a représenté une chance pour les villes nouvelles. Il était déjà tellement difficile de financer les équipements, qu'en aurait-il été s'il avait fallu financer l'équipement et une dotation pour prévoir son amortissement ? Certes, aujourd'hui encore les bâtiments ne sont pas obligatoirement amortissables, mais même l'amortissement des matériels (matériels roulants, scolaires ou informatiques, les réseaux d'eau et d'assainissement) aurait pénalisé les villes naissantes.

Le fait de ne pas devoir provisionner certaines charges comme le capital des annuités progressives ou les sinistres juridiques a aussi certainement aidé les villes nouvelles à leur début.

Quant au rattachement à l'exercice, il faut reconnaître que l'objectif étant d'équilibrer les premiers budgets, la recherche d'une fidélité absolue n'était pas la priorité. Il était même considéré comme de bonne guerre de gagner une année de remboursement d'annuité en empruntant tard dans l'année N et en négociant avec la CDC pour obtenir un premier remboursement l'année N+2, ainsi rien n'apparaissait dans le budget de l'année N+1.

D'un côté, la M14 ne devenant obligatoire qu'en 1997, le développement des villes nouvelles n'a pas été gêné par ses exigences. Mais d'un autre côté, les faiblesses de la M12 ont autorisé dans certains cas des pratiques qui ont fragilisé sur le long terme les SAN dont la situation était délicate.

---

<sup>19</sup> Les communes de moins de 10.000 habitants suivent l'instruction M11.

Un des symboles de la modernité en terme de gestion est une comptabilité sincère et fidèle. La M14 s'inscrit dans ce mouvement pour les collectivités locales. Mais l'affaire ENRON est là pour montrer qu'un cadre comptable aussi moderne soit-il ne suffit pas pour camoufler l'insuffisance des activités réelles. En comptabilité, les SCA puis les SAN furent parfois « ringards » mais les centaines de milliers de logements construits plaident pour la réalité et l'efficacité de leur action.

## **E. La réflexion en finances locales**

Au début des années 70, la réflexion sur les finances locales est rare. Deux ouvrages sont disponibles :

- « La commune, son budget, ses comptes » de François Giquel aux Editions ouvrières<sup>20</sup>,
- « Economie Financière des collectivités locales » de Paul Guerrier et Denis Bauchard, dans la collection U d'Armand Colin.

Preuve de leur isolement, ces ouvrages ne donnent dans leur bibliographie que des périodiques et des annuaires du Ministère des Finances ou du Ministère de l'Intérieur.

Lorsqu'on consulte la bibliographie de « Economie publique locale » de Pierre-Henri Derycke et Guy Gilbert paru en 1988, ouvrage de base français de la théorie de l'économie locale et des finances locales, on s'aperçoit que les quelques textes antérieurs à 1970 sont tous anglo-saxons, et que les premiers textes traduits ou écrits directement en français sur ces sujets sont postérieurs à 1980.

L'ouvrage de Joël Bourdin « Les finances communales (Economica, Paris) ne paraît qu'en 1988, juste un an après celui de Victor Chomentowski<sup>21</sup>. Le premier ouvrage sur le management communal est la « Nouvelle gestion municipale » de Jean Bouinot (1977). Il contient lui-même quelques rares références en finances locales antérieures à 1970.

Il n'y a aucun enseignement spécialisé (DESS ou autre) en finances locales au début des années 70.

Nombreuses sont alors les personnes qui « font » des finances locales (percepteurs, agents des impôts, ou des sous-préfectures ou des préfectures, du Ministère de l'Équipement, des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture), mais la réflexion en la matière est de fait quasi-inexistante. On peut citer les travaux d'Yves Fréville en 1966 et de Bertrand Saporta en 1971. La prise en compte des finances locales dans le lancement des villes nouvelles n'en sera que plus méritante.

---

<sup>20</sup> Voir la bibliographie pour tous les ouvrages cités.

<sup>21</sup> « Financer les équipements communaux », Editions du Moniteur, Paris 1987.

## 1.4. QUELQUES ELEMENTS DE CONTEXTE DES IDEES

Pour de très nombreuses raisons (politique internationale, guerre froide et guerre du Vietnam, remise en cause des modèles d'organisation productive, crise générationnelle, etc.), la fin des années 60 est une époque de bouillonnement d'idées. On retiendra cinq domaines qui ont eu une influence sur le démarrage des villes nouvelles :

- la compétition spatiale, les américains souhaitant rattraper et dépasser les soviétiques, avec l'objectif d'un homme dans la lune le plus rapidement possible,
- un progrès technique que rien ne semble arrêter et dont une des expressions est l'émergence d'une nouvelle science : la prévision technologique (Erich Jantsch<sup>22</sup>),
- la révolution informatique qui se dessine très fortement avec l'irruption de nouvelles machines (IBM 360 et IBM 1130) qui ouvrent la voie à une généralisation de la révolution numérique,
- la crise urbaine qui secoue les grandes villes américaines qui connaissent des affrontements sociaux graves,
- la prise de conscience de la finitude des capacités de matières premières (club de Rome).

C'est aussi l'époque en France de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) qui sera utilisée directement pour le programme des villes nouvelles. Elle s'inspire des méthodes américaines du PPBS (Planning Programming Budgeting System), mis en place par la NASA pour rattraper le retard spatial américain.

D'autres chercheurs s'attellent aux « systèmes complexes » chers à Edgar Morin, ou à l'analyse systémique d'Yves Barel<sup>23</sup>. Jay Forrester, professeur au MIT transpose ses recherches sur les systèmes industriels (« Industrial dynamics<sup>24</sup> ») à l'évolution des cités avec un ouvrage précurseur, fort discuté aux USA, mais peu étudié en France : « Urban dynamics ». Une de ses idées fortes est que les systèmes de décisions ne reposent pas sur le hasard, et qu'au contraire dans les systèmes complexes « le processus intuitif choisit le plus souvent les mauvaises solutions plutôt que les bonnes », car la complexité du système ne permet pas à l'intuition d'envisager des conséquences non linéaires des décisions.

Un lien entre toutes ces réflexions peut être trouvé dans le développement des modèles de simulation : ils s'appliquent à des systèmes complexes (Forester, Morin, Barel) ; ils ne concernent plus les seuls domaines techniques mais les domaines sociaux et l'urbanisation ; ils nécessitent le recours à des moyens de traitement de l'information (les nouveaux ordinateurs).

Tous ces éléments vont concourir à la mise au point des modèles de simulations financières des villes nouvelles, les calculs étant opérés sur un ordinateur IBM 1130. La méthode dite « prospective », évidemment adaptée, est encore utilisée aujourd'hui par de nombreuses collectivités locales.

---

<sup>22</sup> Erich Jantsch : « la Prévision technologique », Paris, OCDE, 1967.

<sup>23</sup> Yves Barel : « Prospective et analyse des systèmes », TRP n°14, La documentation Française, février 1971.

<sup>24</sup> Jay W. Forrester, 1961, Pegasus



## 1.5. LA PRISE EN COMPTE DES FINANCES LOCALES DANS LE LANCEMENT DES VILLES NOUVELLES

### A. Une réelle préoccupation

Dès la loi Boscher, les finances locales sont au cœur des conditions de développement des villes nouvelles :

- à partir du découpage des territoires entre zone d'agglomération nouvelle (ZAN) et territoire hors ZAN, possibilité de budget communaux pour les parties hors ZAN (article 14),
- modalités de calcul du potentiel fiscal, alors le principal fictif (article 15),
- attribution du VRTS et du FEC, évocation de la population fictive (article 15),
- conditions concernant les patentes (article 17),
- et surtout aide de l'Etat sous forme de dotation en capital, de subvention d'équipement (article 25).

Divers documents montrant la prise en compte de la dimension financière des collectivités locales supports des villes nouvelles ont été retrouvés au cours de la recherche :

- les dossiers de création des villes nouvelles de Cergy-Pontoise et de Saint Quentin en Yvelines, par exemple,
- ou le programme finalisé des villes nouvelles pour le VI<sup>e</sup> plan (1971-1976).

En général, la préoccupation financière se précise au cours des années 60 dans divers ministères techniques dont le Ministère de l'Équipement.

Echaudé par les difficultés rencontrées par les communes qui s'étaient lancées dans l'urbanisation ou qui l'avait subie (telle Sarcelles), le Ministère de l'Équipement s'interroge sur les conséquences de l'urbanisation sur les finances des municipalités. Il suscite d'abord la création d'une taxe locale d'équipement (TLE) destinée au financement des équipements d'accompagnement des programmes de logements (loi foncière de 1967). Il préconise ensuite le lancement de programmes de réflexion sur les conséquences de l'urbanisation sur les finances locales. Une méthodologie prospective est mise au point à la fin des années 60<sup>25</sup> ;

Cette méthodologie est utilisée dans les premières études de villes nouvelles<sup>26</sup> et une équipe est spécialement créée au sein de l'Institut d'Aménagement de la Région Parisienne (IAURP) qui deviendra l'IAURIF<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Une cellule est spécialement créée au sein de la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (SCET), filiale de la CDC. Elle est animée par Michel de Monicault, l'un des rédacteurs de ce qui est alors le seul ouvrage de Finances locales : « La commune son budget ses comptes », de François Giquel (op.cit). Il rédige la partie sur les prévisions financières et suggère la construction d'un modèle de simulation. Il indique qu'il existe une note méthodologique conjointe Ministère de l'Intérieur-Ministère des finances sur cette question : « Note de méthode relative aux prévisions d'évolution des situations financières des collectivités locales pendant le VI<sup>e</sup> plan, imprimerie des JO, Paris avril 1970.

<sup>26</sup> dans ses grandes lignes elle sera réutilisée dans les 15 premières années des villes nouvelles, d'abord de façon systématique puis plus épisodiquement.

<sup>27</sup> L'équipe comprend Michel de Monicault et Paulette Lafrasse rejoints rapidement par Michel Baron et Philippe Valletoux.

Par la suite, plusieurs équipes réalisant des études financières des SCA, le Groupe Central des Villes Nouvelles organisera des réunions de concertation afin de décider des hypothèses de travail sur le taux d'inflation et les conditions d'emprunt, par exemple, identiques pour toutes les équipes.

Si la préoccupation du SGVN est patente, au niveau de chaque ville nouvelle, les dossiers de création des agglomérations nouvelles sont assez discrets sur les perspectives financières des collectivités supports des villes nouvelles.

Ainsi, le dossier de création de Saint-Quentin-en-Yvelines indique en 1972 que les dossiers de ZAC prévoient 373,3 Millions de francs d'équipements publics de superstructure financés à hauteur de 211 millions par subvention, 161 millions restant à charge des collectivités. Concernant ces dernières, le dossier indique simplement :

« ... que pour tous les emprunts nécessités pour le financement de ces travaux, ... ils peuvent bénéficier d'un différé de 3 ou 4 ans qui doit leur permettre de résoudre leurs problèmes de trésorerie (*sic*) en attendant les rentrées fiscales entraînées par la présence des nouveaux habitants. »<sup>28</sup>.

Le dossier de Cergy-Pontoise est plus disert, comme le prouve le texte suivant intitulé « la cohérence des financements » :

« Il ne suffit pas d'obtenir les subventions de l'Etat, il faut encore que les communes soient en mesure de supporter les charges d'emprunt. Le problème se pose dans les premières années lorsque les futurs bénéficiaires des équipements ne sont pas encore là pour alimenter le budget de la collectivité locale. Il est résolu par l'application d'un différé d'amortissement de trois ou quatre ans selon les équipements, s'appliquant aux emprunts complémentaires des subventions. Les crédits nécessaires pour financer ce différé sont prévus au minimum pour toute la durée du VIe Plan.

Parallèlement, pour le versement représentatif de la taxe sur les salaires, chaque logement équivaldra à une « population fictive » de six habitants au lieu de quatre dans le droit commun. »

## **B. Le programme finalisé du VIe plan**

Articulé sur les principes de RCB, les programmes finalisés anticipent ce qui deviendra plus tard « l'évaluation des politiques publiques ». Les caractéristiques de ces programmes ont conduit à faire bénéficier d'une priorité d'Etat les actions regroupées au sein des Programmes Finalisés du VIe Plan et les Villes Nouvelles bénéficient de l'un des six programmes retenus.

Les grandes lignes du texte « programme finalisé des villes nouvelles du VIe Plan » sont les suivantes<sup>29</sup> :

- le programme a pour objectif d'organiser le développement des agglomérations en créant des pôles d'emploi, d'habitat, d'équipements, de services qui constituent de véritables villes, et, par leur caractère novateur, des opérations témoins d'aménagement et d'urbanisme ;
- l'Etat attribuera des subventions aux collectivités locales regroupées dans le cadre prévu par la loi du 10 Juillet 1970 ;

---

<sup>28</sup> La fiscalité des entreprises n'est même pas mentionnée.

<sup>29</sup> Voir aussi l'annexe 3.

- il conduira les acquisitions foncières et assurera les financements nécessaires pour les voies, les réseaux d'eau et d'assainissement primaire, la collecte et le traitement des ordures ménagères et les espaces verts ;
- il participera à la réalisation des équipements de superstructures d'accompagnement des logements (équipements scolaires, sportifs et socio-éducatifs, sanitaires et sociaux) ;
- la mise en place des structures administratives des villes nouvelles dans le cadre de la loi du 10 Juillet 1970 sera accélérée.

Le programme se préoccupe de la situation financière des nouveaux syndicats communautaires d'aménagement. Il propose :

- une étude minutieuse de solutions aux problèmes de trésorerie qui se poseront dans les premiers mois de leur existence, et de façon plus générale les conditions de leur équilibre financier ;
- des dispositions en matière de calcul de la "population fictive" et de mise en place du "différé" des trois ou quatre premières annuités des emprunts contractés ;
- des études détaillées sur le budget prévisionnel des nouvelles collectivités afin de définir des perspectives à moyen terme précises.

Enfin, il apparaît que les villes nouvelles constituent un champ privilégié d'expérience pour la mise en place, sous forme contractuelle et pluriannuelle entre l'Etat et le syndicat communautaire, d'une "globalisation des financements publics". Il faut noter qu'au début du VIe plan l'idée de la globalisation est nouvelle : elle n'a pas encore été mise en place par la CDC. Il s'agit donc de tentatives de contractualisation qui tentent de contourner la lourdeur de la tutelle des collectivités locales, 10 ans avant la décentralisation.

Le programme d'action prioritaire du VIIe plan (voir annexe 3) dans un document spécialement dédié aux villes nouvelles (septembre 1976) réaffirme les objectifs du VIe plan pour les villes nouvelles et notamment :

- l'équilibre de l'emploi et de l'habitat,
- la réalisation des équipements collectifs,
- les procédures financières.

Il est prévu que dans toutes les villes nouvelles où l'Etat et les collectivités locales se seront mis d'accord sur le rythme de développement prévu pour le VIIe Plan, le système d'aides exceptionnelles sera reconduit pour la durée du Plan. Ces aides seront accordées sous forme de prise en charge des annuités d'emprunt et, le cas échéant, de contributions à l'équilibre du budget annuel dans l'hypothèse de difficultés financières graves. Elles doivent être modulées en fonction du potentiel fiscal des agglomérations nouvelles intéressées.

On notera que l'aide de l'Etat est limitée à deux mesures :

- l'une « générale », le différé villes nouvelles qui apparaît comme une panacée,
- des subventions annuelles en cas de besoin.

L'absence d'autres solutions explique en partie les difficultés persistantes que connaîtront des villes nouvelles dont le rythme de croissance n'est pas adapté au mécanisme du différé. On verra que celui-ci est efficace quand le développement principal de l'agglomération s'effectue sur 10 ans, certainement insuffisant au delà.

L'Etat et les collectivités locales doivent se mettre d'accord. C'est reconnaître qu'elles sont donc sur un certain plan d'égalité. Pour la première fois, dès la fin des années 70, une convention pluriannuelle est signée à Villeneuve d'Ascq. C'est la première d'une longue série de conventions qui seront à la base des accords avec l'Etat.

## **CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : CONTEXTE INITIAL FISCAL ET FINANCIER**

Les perspectives financières des villes nouvelles ont été conçues pour fonctionner dans un contexte qui se caractérisait :

- par une fiscalité obsolète dans son fonctionnement car les vieux « centimes » ne disparaîtront qu'en 1981 avec l'application de la loi du vote des taux du 10 juillet 1980 ;
- des assiettes fiscales nouvelles pour la taxe d'habitation et le foncier bâti mises en pratique pour la première fois en 1974, l'année où commencent presque toutes les villes nouvelles ;
- un impôt sur les professionnels, la patente, problématique avec ses 3.000 références de métiers, un tarif de taxation peu compréhensible et des difficultés d'évaluation des immobilisations ;
- un transfert de l'Etat, le VRTS, mal connu, doublé en Région Ile de France par un système à demi opaque, le FEC ;
- des emprunts à des taux privilégiés mais dont le niveau était significatif, de l'ordre de 6% ;
- une inflation moyenne de l'ordre de 3% ;
- une croissance économique à dominante industrielle avec force emplois.

Le système comptable est relativement récent. Il s'inscrit dans le cadre du plan comptable 1957, mais la M12 et la M11 viennent d'être lancées à la fin des années soixante. En revanche l'administration déconcentrée ou l'administration fiscale et notamment les centres des impôts et les perceptions manquent cruellement de moyens<sup>30</sup>.

Il y a certes dans l'administration des stratégies de modernisation.

Ainsi, pour la fiscalité locale l'un des responsables de la fiscalité locale (M.Garnier) indique au cours d'un entretien en 1974 un programme progressif et clair :

- plus d'équité entre contribuables d'une même taxe, c'est le rôle de la révision des valeurs locatives et bientôt de la nouvelle taxe sur les professionnels,
- plus d'équité entre les contribuables des quatre taxes au niveau communal en faisant sauter le verrou des éléments de répartition hérités de la révolution française, avec la liberté du vote des taux,

---

<sup>30</sup> Pas ou peu de machines à calculer dans les services, pas ou peu de photocopieuses, le contingent annuel de papier étant souvent épuisé en septembre ; pas ou très peu d'informatique, ce qui est compréhensible au début des années 70 mais le devient de moins en moins ensuite. L'informatisation de la taxe professionnelle ne sera réalisée qu'à la fin des années 80. « A quoi bon informatiser une taxe qui change tous les ans à une époque où les logiciels mettent un an à être écrits... » s'interroge un responsable fiscal.

- plus d'équité entre contribuables de communes différentes par un jeu de péréquation mais surtout par la fusion de communes ou l'intercommunalité... et les villes nouvelles sont censées préfigurer l'avenir...

Les facteurs de changement se trouvent aussi d'une part à la DGCL avec la création de la Cellule de Mission Statistique sous l'influence de Jean Bouinot et de son Directeur Général Robert Bouquin et, d'autre part, au Ministère de l'Équipement (cellule financière de la DAFU) ou au Ministère de l'agriculture (ACEAR).

La CDC reste un partenaire incontournable avec le système des prêts privilégiés associés à des subventions spécifiques pour lesquelles chaque ministère a son mot à dire.

Mais ce contexte ne subsistera pas longtemps, mettant à mal toutes les prévisions :

- le VRTS devient la DGF en 1979,
- la taxe professionnelle commence en 1976 un long chemin de réforme, ce qui n'empêchera pas de la retenir comme seule fiscalité spécialisée des villes nouvelles en 1985,
- les lois de décentralisation et la loi Rocard remettront en cause le développement unitaire des SCA et les relations entre l'État et les collectivités locales.

Enfin, le climat économique et surtout l'état des finances publiques vont se transformer tout au long des trente ans de développement des villes nouvelles.

## PARTIE 2 LES CINQ VILLES ETUDIÉES : SYNTHÈSE DES MONOGRAPHIES D'ANALYSE FINANCIÈRE

### 2.1. MÉTHODES DES ANALYSES FINANCIÈRES

L'étude financière des cinq villes nouvelles repose sur une méthodologie classique des finances des collectivités locales<sup>31</sup> et des spécificités liées à l'historique pris en compte. De façon générale, le recueil d'information privilégie les chiffres, et tente d'en extraire la meilleure interprétation possible. On trouvera en annexe 4 une note méthodologique sur l'analyse financière.

#### A. Principes généraux

Bien que l'analyse financière des collectivités locales ne connaisse pas de cadre normalisé, la démarche est cependant toujours identique :

- évaluer la *capacité d'épargne* qui exprime la marge de manœuvre de la collectivité,
- s'interroger ensuite sur les facteurs de constitution de l'épargne, ce qui revient :
  - o à analyser les *évolutions différentielles* des ressources et des charges,
  - o puis identifier les ressources et des dépenses les plus *significatives*,
- apprécier la *politique des investissements* (nature, ampleur, rythme), et les modalités de leur financement (emprunts, autofinancement, autres ressources).

L'analyse des cinq villes nouvelles effectuée sur la période 1974-2003 a été effectuée à partir des comptes en M12 jusqu'en 1997 et en M14 par la suite. La majeure partie de l'historique étant en M12, c'est ce mode de présentation qui a été retenu pour l'ensemble de l'historique.

Aujourd'hui, la M14 change le regard sur les comptes, car elle implique une révision de la "norme"<sup>32</sup>. Parfois ce qui était admis en M12, et était considéré comme de "bonne gestion", ne l'est plus en M14. On n'entrera pas dans une discussion à ce sujet. Les analyses effectuées restent donc dans le cadre d'une norme de type M12 car il n'était pas raisonnable de tenter de reconstituer des provisions ou des amortissements pour les années passées.

#### B. Les trois épargnes

Les caractéristiques propres des collectivités locales et leurs contraintes d'équilibre (les finances locales sont des finances politiques) entraînent la multiplication de soldes intermédiaires de gestion dont la signification est différente de celle des entreprises.

---

<sup>31</sup> Voir par exemple Victor Chomentowski, « Analyse financière d'une commune dans le cadre de la M14 », Éditions Techniques, Juris-Classeur, 1997 et pour la M12, « L'analyse financière d'une commune française », Éditions Techniques, Juris-Classeur, 1994.

<sup>32</sup> Malgré les innovations qu'elle apporte, il ne faudrait pas croire qu'elle ne permet plus ni interprétation ni erreurs. La comptabilité n'est pas une science exacte, à moins que cela soit le contraire, car comme le rappelle Pierre Dufils, membre du Conseil national de la Comptabilité (CNC) cité dans les Echos du 24 janvier 1997 : "il existe plusieurs possibilités de comptes qui sont tous exacts".

Il reste préférable de s'appuyer sur la notion d'épargne avec les trois définitions qui s'articulent de la façon suivante avec les résultats comptables :

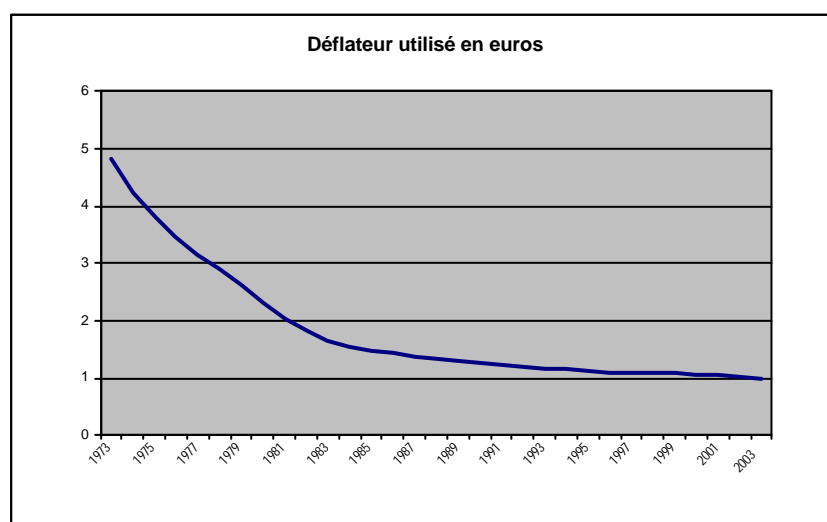
- l'épargne de gestion<sup>33</sup> qui correspond à l'excédent des opérations réelles de fonctionnement, sans prise en compte des charges financières ;
- l'épargne brute, excédent des opérations réelles de fonctionnement, après pris en compte des opérations financières et des opérations exceptionnelles,
- l'épargne nette qui provient de la différence entre l'épargne brute et le remboursement du capital de la dette ; elle forme la véritable capacité d'autofinancement.

Il est traditionnel mais non obligatoire que le remboursement du capital de la dette communale qui figure à la section d'investissement soit au moins couvert par l'épargne brute. Ce n'était pas obligatoire car des ressources propres d'investissement (subventions d'équipement, Fonds de compensation de la TVA, Taxe locale d'équipement) peuvent être suffisantes pour couvrir le remboursement du capital. Mais ces ressources ont souvent des comportements erratiques comme par exemple, le FCTVA. Il est donc souhaitable de faire apparaître de toute façon quelle épargne aurait été nécessaire pour assurer le financement de la dette.

### C. Nécessité d'un raisonnement en valeurs constantes

Sur un laps de temps aussi long, 30 ans, il n'était pas possible de raisonner uniquement en monnaie courante. Bien sûr aucune solution n'est pleinement satisfaisante. L'utilisation de clés de passage suppose que la structure des coûts ne se déforment pas dans le temps alors que c'est plutôt le contraire qui est vrai. Néanmoins, il n'est pas possible non plus de partir de francs 1973 et d'aboutir à des euros 2003.

Finalement presque toutes les données (sauf avis contraire) sont présentées en euros constants 2003. Les données financières de 1973 une fois converties en euros, par exemple, sont multipliées par 4,8.



<sup>33</sup> appelée parfois capacité courante de financement

## **D. Une analyse financière en 9 points**

Chacune des cinq villes nouvelles a donc fait l'objet d'une analyse financière complète sur l'historique 1973-2003. Les résultats sont présentés en neuf parties dans un document spécial qui forme le tome II de cette étude :

- l'évolution du contexte institutionnel et démographique,
- les recettes et les dépenses de fonctionnement,
- l'épargne de gestion, l'épargne brute et l'épargne nette,
- le détail de certaines recettes de fonctionnement,
- le détail de certaines dépenses de fonctionnement,
- les dépenses d'investissement,
- les modalités du remboursement du capital de la dette,
- les modalités du financement des investissements,
- la dette et la capacité de désendettement.

Dans le présent document, une grande partie des résultats sont repris mais cette fois dans une optique comparative afin d'essayer de garder des enseignements sur les comportements similaires ou au contraire différenciés des cinq villes.

Comme on ne peut pas entrer dans le même niveau de détail que dans les monographies, l'analyse synthétique comprend cinq ensembles :

- les ressources de fonctionnement,
- les dépenses de fonctionnement,
- l'épargne,
- le financement des investissements.

Ils sont précédés par une évaluation du développement physique des villes nouvelles à partir de leur population.



## 2.2. MOUVEMENTS DE POPULATION : LES HABITANTS NOUVEAUX

En trente ans, la population de chacune des cinq villes nouvelles étudiées a été modifiée par la croissance urbaine et par des mutations institutionnelles.

*Pour les besoins des comparaisons*, il fallait définir une méthode afin de saisir les conséquences financières du développement des villes nouvelles sur les seules populations réellement concernées.

### A. Périmètres ZAN et hors ZAN (évolution dans le temps)

Les communes qui composent les villes nouvelles jusqu'en 1984 connaissent deux périmètres distincts<sup>34</sup> :

- un périmètre en Zone d'agglomération nouvelle (ZAN), sur lequel va s'opérer la croissance urbaine,
- un périmètre hors ZAN. Non concerné par le développement.

A l'origine de chaque ville nouvelle, la partie ZAN est généralement peu peuplée contrairement à la population hors ZAN qui comprend les bourgs anciens. La population en ZAN la plus importante se situe à Saint-Quentin-en-Yvelines avec près de 25.000 habitants et 29% de la population totale en 1974.

En revanche, la partie hors ZAN peut comporter des zones importantes d'urbanisation : la ville de Melun pour Sénart ou la ville de Pontoise pour Cergy. Dans ces deux SAN auxquels on peut ajouter Evry, les populations sont les plus conséquentes dans la partie hors ZAN avant le démarrage effectif des villes nouvelles : plus de 60.000 habitants pour Sénart et Cergy.

1974	Population en ZAN	%	Population hors ZAN	%	Total	%
Sénart	12 623	17%	62 723	83%	75 346	100%
SOY	23 863	29%	58 171	71%	82 034	100%
IDA	12 575	29%	30 270	71%	42 845	100%
Evry	1 723	9%	16 673	91%	18 396	100%
Cergy	5 213	7%	69 254	93%	74 467	100%
Ensemble	55 997	19%	237 091	81%	293 088	100%

La séparation ZAN hors ZAN est supprimée par la loi de 1983 et les Syndicats Communautaires d'Aménagement (SCA) sont remplacés par les Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN).

<sup>34</sup> Mais certaines communes sont « entièrement » intégrées dans le périmètre ZAN : Moissy-Cramayel et Combs-la-ville à Sénart, ou Elancourt et Maurepas à Saint-Quentin-en-Yvelines.

## B. Réduction du nombre de communes en SAN

A l'occasion de la mise en place des SAN, certaines communes peu impliquées dans l'urbanisation sortent de la ville nouvelle. On assiste au retrait de communes dans toutes les villes nouvelles étudiées, à l'exception d'Evry. Le processus avait d'ailleurs commencé à l'Isle d'Abeau car dès 1979 le SCA était passé de 23 à 8 communes. En 1985, seules 5 communes continueront la ville nouvelle dans le nouveau SAN de l'Isle d'Abeau.

En dehors du cas extrême de l'Isle d'Abeau qui perd à lui seul 18 communes, 11 communes quittent les quatre autres syndicats<sup>35</sup>.

	Nbre communes en 1973	Nbre communes en 2004
Sénart	11	8
SQY	11	7
IDA	23	5
Evry	4	4
Cergy	15	11
Ensemble	64	35

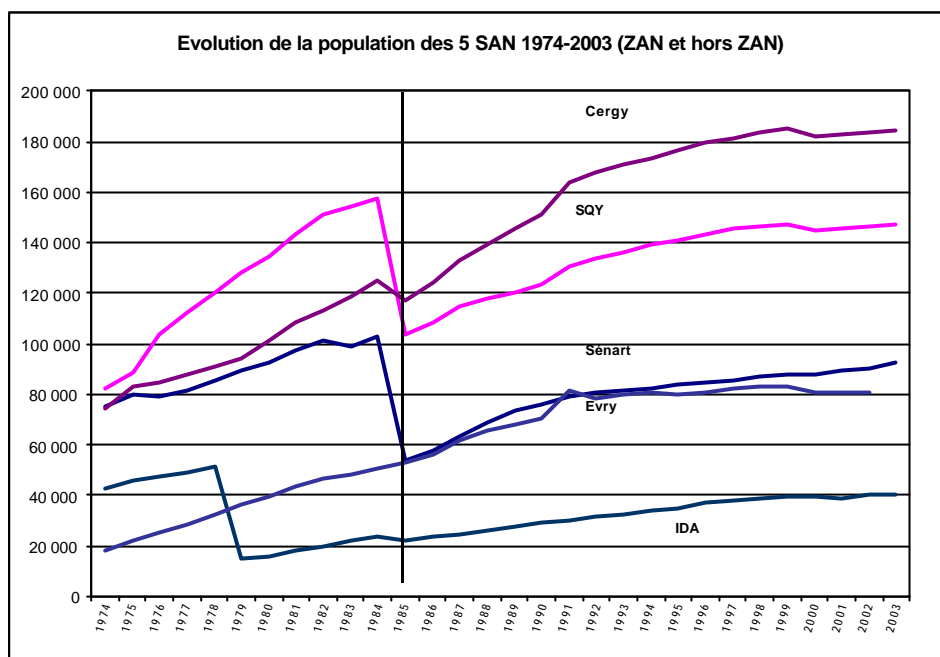
Au total, le nombre de communes est pratiquement divisé par deux entre l'origine et 1985. Au moment de l'application de la loi de 1983, les SAN perdent entre 20 et 30% de leurs communes. Au niveau des populations on constate une relative stabilisation pour l'ensemble des 5 SAN mais pas du tout par SAN.

### Populations

1985	Avant changement périmètre	Après changement périmètre	Total
Sénart	28 331	38 863	67 194
SQY	75 827	43 353	119 180
IDA	6 550	18 726	25 276
Evry	32 279	28 063	60 342
Cergy	50 595	67 458	118 053
Ensemble	<b>193 582</b>	<b>196 463</b>	<b>390 045</b>

<sup>35</sup> Voir l'annexe 5 pour une présentation résumée de l'évolution institutionnelle des cinq villes nouvelles.

Les modifications institutionnelles de 1985 entraînent dans presque chaque SAN une cassure très nette dans leur croissance démographique qui aura des incidences sur les grands agrégats financiers.



### C. Une croissance démographique hétérogène entre les villes nouvelles

L'évaluation des variations des populations pour les villes nouvelles est assez complexe du fait de ces deux modifications de territoires :

- le passage d'un territoire ZAN à un territoire ZAN + HZAN augmente la population grâce aux habitants de la partie hors ZAN,
- les communes qui quittent la ville nouvelle, au contraire, diminuent la population.

Plusieurs modes de calcul sont envisageables<sup>36</sup> mais la solution objective consiste à comptabiliser :

- les habitants nouveaux avant le départ des communes,
- les habitants arrivés après le départ des communes.

Le nombre d'habitants nouveaux avant le changement de périmètre (soit 1974-1984, sauf pour l'Isle d'Abeau) est équivalent à celui des populations nouvelles entre 1984 et 2003, soit près de 200.000 habitants :

- Saint Quentin et Evry accueillent plus de population dans les 10 premières années que dans les 20 suivantes,
- pour Sénart et Cergy, c'est l'inverse,
- pour l'Isle d'Abeau, cela est moins significatif car le changement de périmètre ne porte que sur 5 années.

<sup>36</sup> Voir annexe 6.

	Avant changement périmètre	Après changement périmètre	Total
Sénart	28 331	38 863	67 194
SQY	75 827	43 353	119 180
IDA	6 550	18 726	25 276
Evry	32 279	28 063	60 342
Cergy	50 595	67 458	118 053
<b>Ensemble</b>	<b>193 582</b>	<b>196 463</b>	<b>390 045</b>

Au total, les cinq villes nouvelles ont accueilli près de 400.000 habitants nouveaux entre 1974 et 2003 :

- Cergy et Saint-Quentin ont accueilli près de 120.000 habitants nouveaux, soit 4.000 par an en moyenne,
- Evry et Sénart ont accueilli entre 60.000 et 70.000 habitants nouveaux,
- l'Isle d'Abeau un peu plus de 25.000.

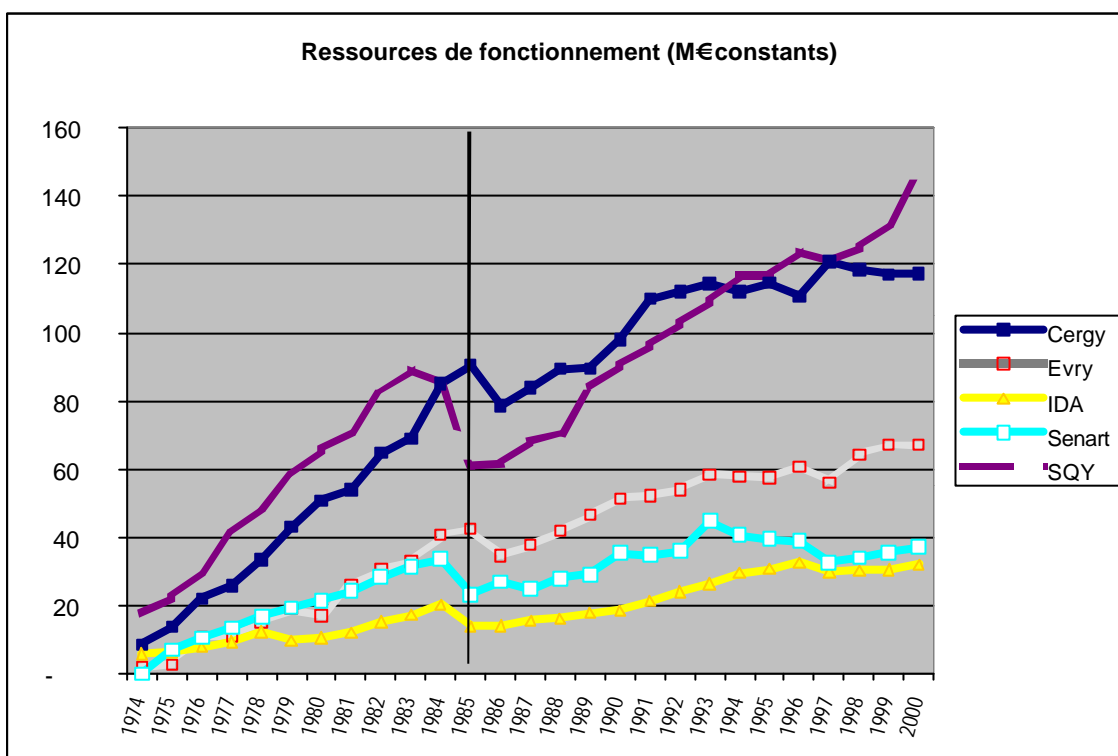
Ces chiffres sont inférieurs aux prévisions des années soixante qui tablaient sur des villes nouvelles atteignant 300.000 habitants.

## 2.2. RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT

### A. Les recettes de fonctionnement globales et par habitant

L'analyse de l'évolution des recettes de fonctionnement sur les trente années de la période d'étude laisse voir une progression régulière, hormis une baisse des ressources liée à la loi de 1983.

Recettes de fonctionnement par SAN en millions d'Euros



La progression est évidemment différente selon les SAN.

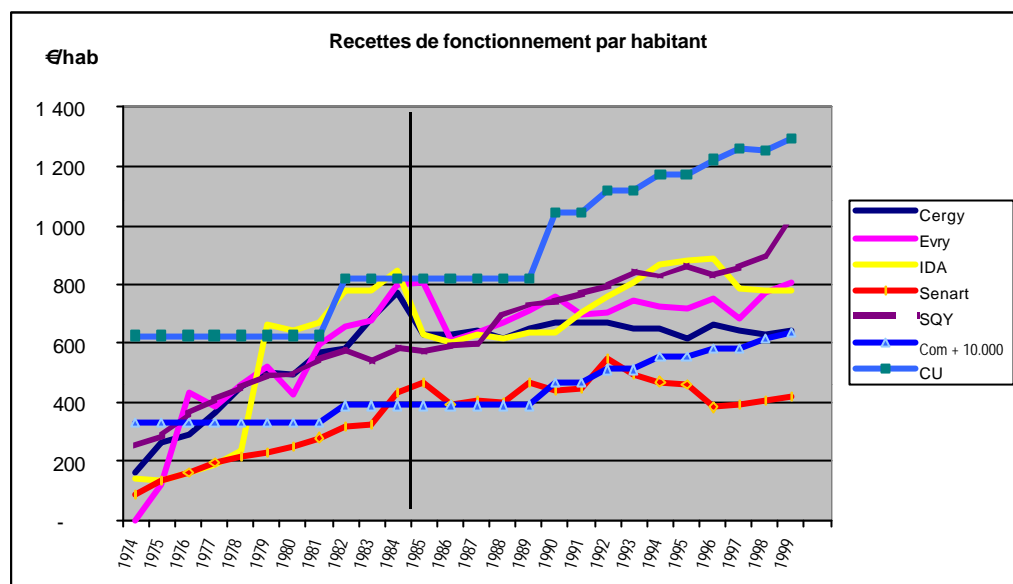
On peut distinguer trois groupes :

- Cergy et Saint-Quentin avec des ressources supérieures à 100 millions d'euros, qui connaissent une progression particulièrement dynamique de leurs ressources jusqu'en 1984, progression qui continue par la suite,
- Evry qui se trouve entre les deux groupes avec des recettes de fonctionnement autour de 70 millions d'euros,
- l'Isle d'Abeau et Sénart avec des recettes entre 30 et 40 millions d'euros.

Ce sont logiquement les SAN les plus peuplés qui ont le plus de recettes de fonctionnement. Pourtant, Sénart qui a une population proche de celle d'Evry perçoit des recettes de fonctionnement proches de celles de l'Isle d'Abeau, qui est deux fois moins peuplée.

La comparaison des données des SAN avec d'autres types de collectivités illustre un modèle financier qui oscille entre le modèle communal et le modèle des regroupement communaux<sup>37</sup>.

#### Recettes de fonctionnement par habitant



Les ressources par habitant conduisent aux remarques suivantes :

- elles sont assez proches pour Cergy, Evry et Saint-Quentin, autour de 800 euros vers l'an 2000 ;
- l'Isle d'Abeau a rejoint ces trois villes nouvelles après avoir suivi un parcours assez erratique qui s'explique avant 1985 par des modifications de périmètre géographique ;
- Sénart se distingue nettement avec des ressources systématiquement inférieures de 200 à 300 euros soit environ 30% de moins ;
- pendant 12 ans, de 1978 à 1990, les recettes des SCA puis des SAN ont été assez proches des recettes des communautés urbaines, depuis elles évoluent de 30 à 20% au dessous ;
- Sénart a plutôt le profil des recettes par habitant des communes de plus de 10.000 habitants, bien que l'exercice des compétences soient plus près d'une communauté urbaine ;
- Saint-Quentin-en-Yvelines se détache maintenant des autres villes.

Jusqu'à l'application de la loi de 1983, les SCA fonctionnent plutôt comme des communes sur la partie ZAN, avec les mêmes ressources et les mêmes types de dépenses. Ils gèrent des équipements de proximité et assurent environ 90% de charges similaires à celle des communes. Leurs ressources par habitant sont alors de l'ordre de 800 euros, comme dans les communes de plus de 10.000 habitants. En revanche, après 1984, le changement de périmètre et le nouveau partage des ressources et des compétences rapproche le profil des villes nouvelles de celui des communautés urbaines.

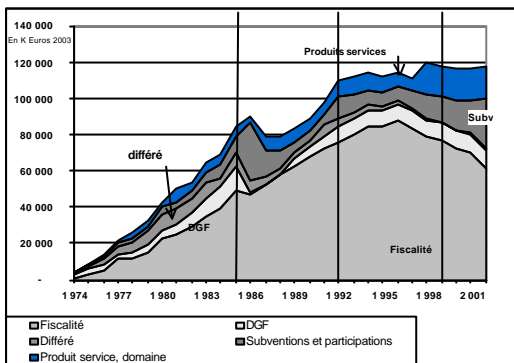
<sup>37</sup> Remarque : les données sur les communes et communautés urbaines sont discontinues. Ont été recensées les données moyennes pour 1975, 1982, 1989, puis chaque année ensuite.

## B. Les éléments constitutifs des ressources : prépondérance de la fiscalité directe locale

Dans quatre villes nouvelle sur cinq l'ensemble de la fiscalité et des compensations fiscales représente l'essentiel des ressources.

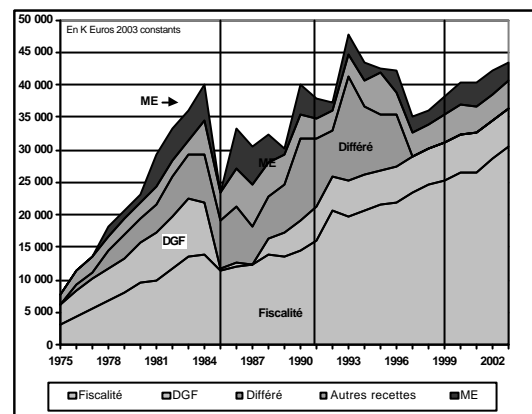
La DGF est presque anecdotique. Les différés ont représenté une recette importante d'appoint au démarrage des villes nouvelles, tant pour Cergy que pour Saint-Quentin ou Evry. Le « moyen d'équilibre » subvention de fonctionnement de l'Etat, est fondamental pour Sénart et souvent pour l'Isle d'Abeau. Depuis 1985, la fiscalité est limitée à la taxe professionnelle unique d'agglomération.

### Cergy

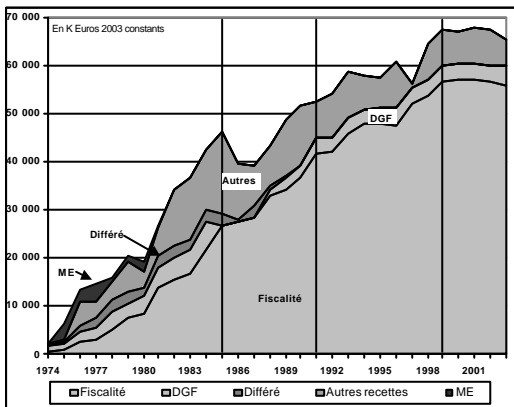


Remarque : les subventions comprennent en fait les compensations fiscales

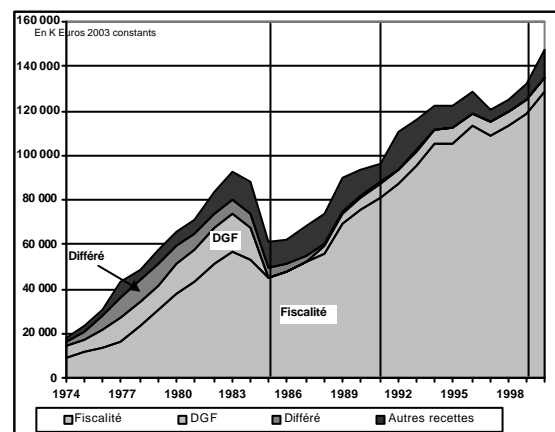
### Sénart



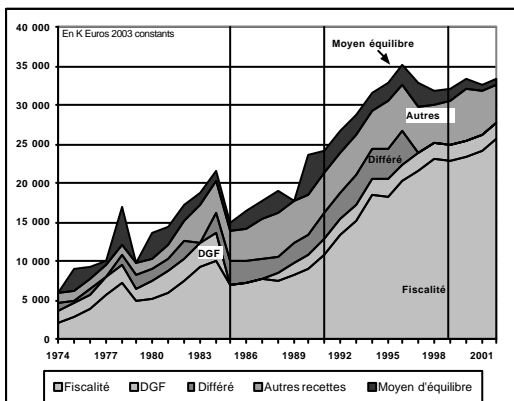
### Evry



### Saint Quentin



### L'Isle d'Abeau



## C. La taxe professionnelle

Dernière née de la réforme de la fiscalité directe locale des années 70, la taxe professionnelle était destinée à remplacer la patente honnie par les commerçants et les petites entreprises. C'était pourtant la ressource qui était destinée à assurer une partie du financement des premiers SCA. Malgré quelques avantages, comme la péréquation des ressources en provenance des industries au niveau départemental<sup>38</sup>, le caractère obsolète de la patente est bien connu, on n'y reviendra pas<sup>39</sup>.

Dès la première année d'application, en 1976, la taxe professionnelle entraîne de tels transferts de charge entre les contribuables qu'il est créé un «écrêtement» de telle façon qu'aucun contribuable ne paie plus de 70% de plus que ce qu'il acquittait l'année précédente en patente. C'était le début d'un processus qui allait progressivement entraîner la prise en charge par l'Etat en 2005 d'environ 50% de l'imposition des professionnels.

Créée avant les SAN, la taxe professionnelle était déjà une ressource importante pour les SCA bien avant de devenir une taxe professionnelle unique d'agglomération (TPU).

Les modifications de périmètres des villes nouvelles avec le passage des SCA aux SAN ont eu des incidences fiscales mais relativement faibles pour la taxe professionnelle car l'essentiel de la taxe se trouvait souvent en ZAN, zone de développement économique par excellence. Les années 1984-1986 connaissent donc des variations de bases de taxe professionnelle d'origine institutionnelle mais sans fracture décisive sur l'évolution à long terme de la taxe professionnelle.

### *Evolution des bases TP en ville nouvelle*

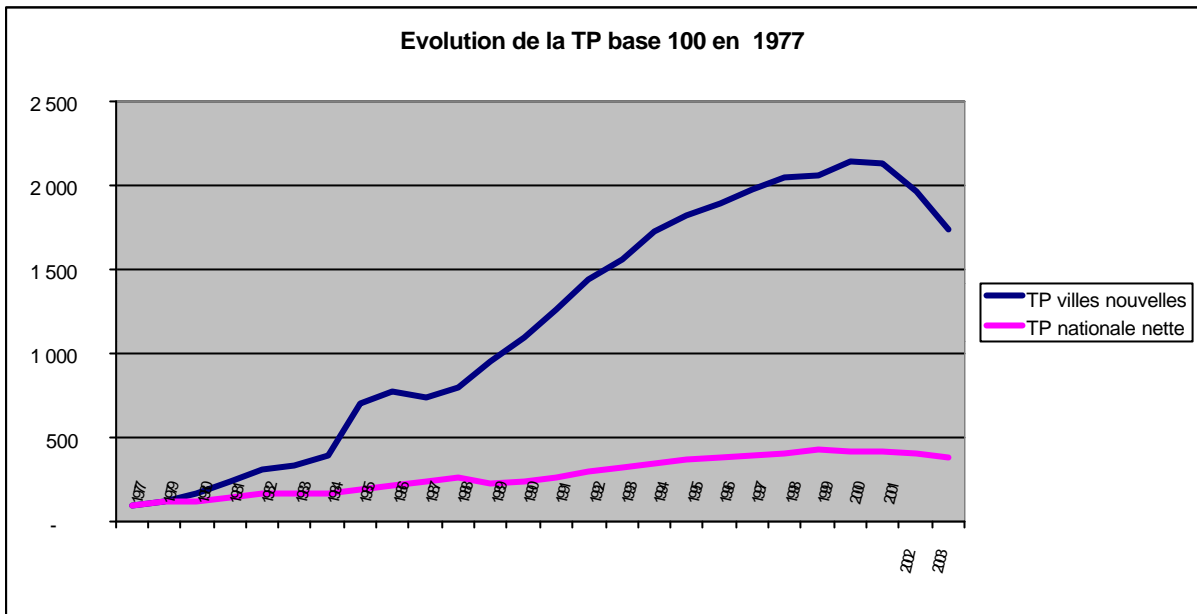
La croissance de la base TP est exceptionnelle sur les cinq SAN étudiés. Alors que la base nationale était multipliée par 5 en 25 ans, elle était multipliée par 20 dans la même période en ville nouvelle.

---

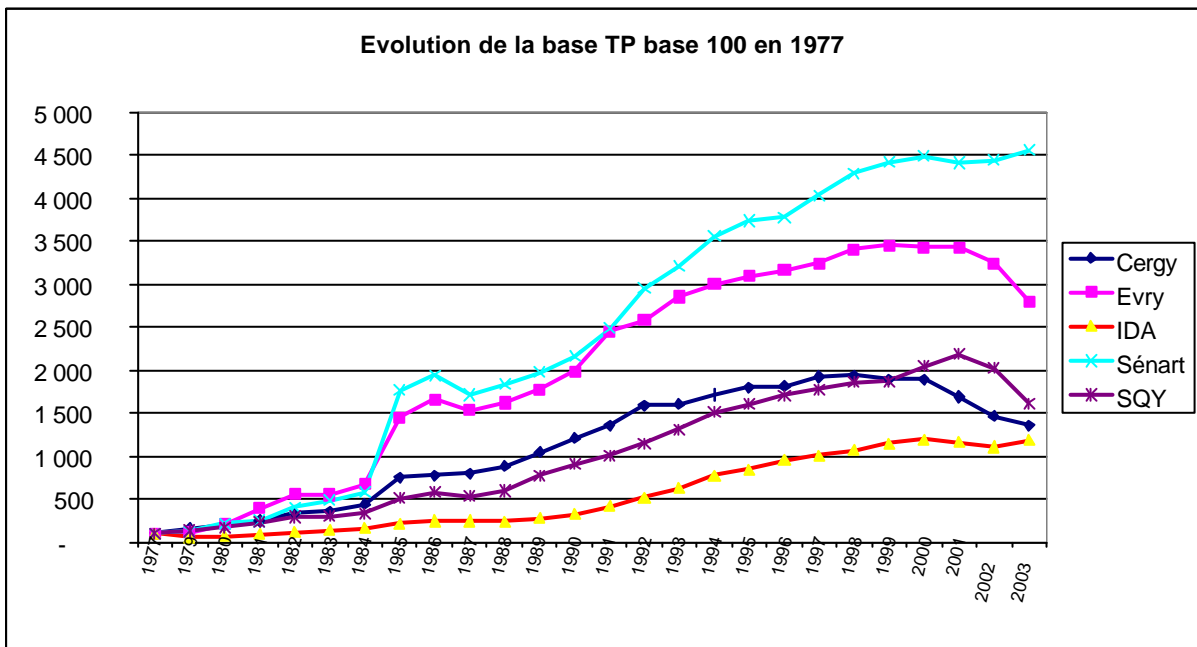
<sup>38</sup> Le tarif patente comprenait trois «tableaux» selon que l'activité des entreprises était en rapport avec le territoire de taxation : le tableau A qui comprenait essentiellement les commerçants et artisans dont le chiffre d'affaires dépendait de la demande dans la commune d'implantation, le tableau B qui était en relation indirecte, par exemple les entrepôts, les activités tertiaires, notamment bancaires, et le tableau C pour les activités industrielles dont l'activité n'avait rien à voir avec le territoire. Ces activités étaient imposées au taux moyen de patente du département (taux péréqué) mais chaque commune recevait ce qu'elle avait voté.

<sup>39</sup> Pour mémoire, les équipements productifs étaient évalués en valeur 1947 (!) par application d'un coefficient permettant de passer des valeurs 1925 à 1943 puis 1947. Il s'en suivait que des équipements n'existant pas en 1925, comme les ordinateurs, faisaient l'objet d'évaluations très différentes selon les inspecteurs d'assiette.





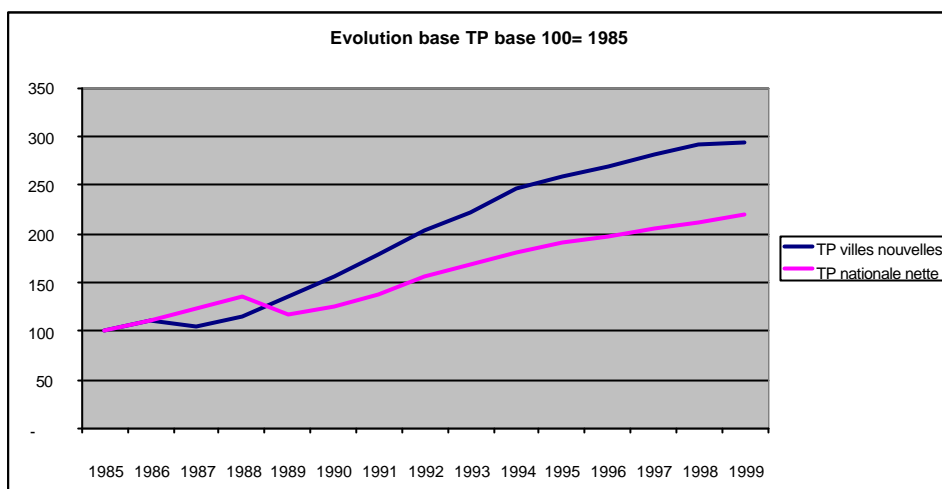
La croissance la plus forte a concerné Sénart car parmi les deux SCA<sup>40</sup>, celui du Grand-Melun, partait d'un niveau très bas en 1977. C'est l'intégration de la taxe professionnelle des parties hors ZAN en 1985 qui explique la forte croissance apparente pour Sénart et Evry en 1985.



Si l'on retient un historique moins long, limité aux SAN à partir de 1985, la croissance est évidemment moins spectaculaire. La dynamique TP en ville nouvelle reste importante par

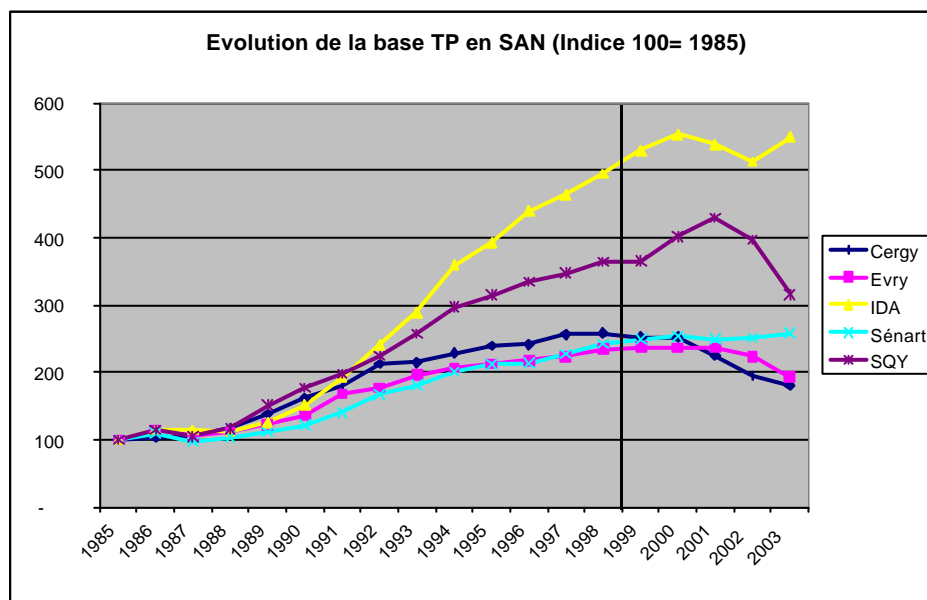
<sup>40</sup> Rappelons que Sénart était constitué avant 1985 pour la Seine et Marne de huit communes regroupées en deux SCA : Sénart-Villeneuve et Grand-Melun.

rapport à la croissance nationale, mais demeure dans des ordres de grandeurs comparables. La TP en ville nouvelle est multipliée par 3 quand la base nationale est multipliée par 2.



Cette fois les croissances par SAN illustrent des dynamiques très différentes. Bien entendu, tous les SAN connaissent une baisse des bases nettes dues à la disparition progressive de la part « salaires » des bases dans la période 1999-2003. Hormis ce fait :

- Evry, Sénart et Cergy connaissent une évolution « convenable », puisque leur base double dans la période,
- mais surtout Saint Quentin quadruple ses bases pendant que l'Isle d'Abeau les multiplie par presque 6.



Au total, la dynamique des bases TP a joué à plein dans les villes nouvelles. Sans entrer dans des explications sur la nature économique des établissements qui se sont installés dans les villes nouvelles, ou sur leur croissance propre, on constate que les bases se sont accrues plus vite qu'au niveau national. Même Sénart dont le retard économique est connu, a au moins augmenté sa base au même rythme que l'ensemble du pays.

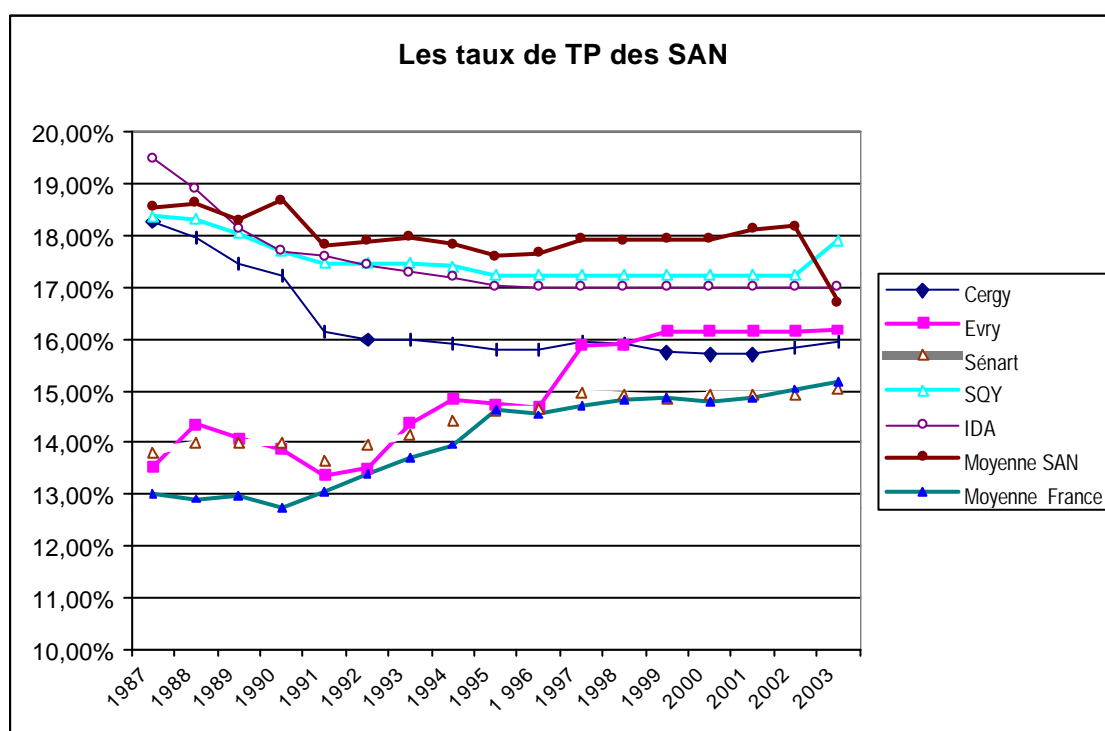
## Le taux de TP

La pression fiscale sur la taxe professionnelle est généralement plus élevée dans les SAN que dans l'ensemble des communes françaises, mais assez proche des taux pratiqués dans les villes de plus de 100.000 habitants.

Les cinq villes étudiées avaient généralement des taux de TP inférieurs à la moyenne des taux de TP de l'ensemble des SAN. La transformation de plusieurs SAN en communauté d'agglomération affecte la moyenne pour 2003.

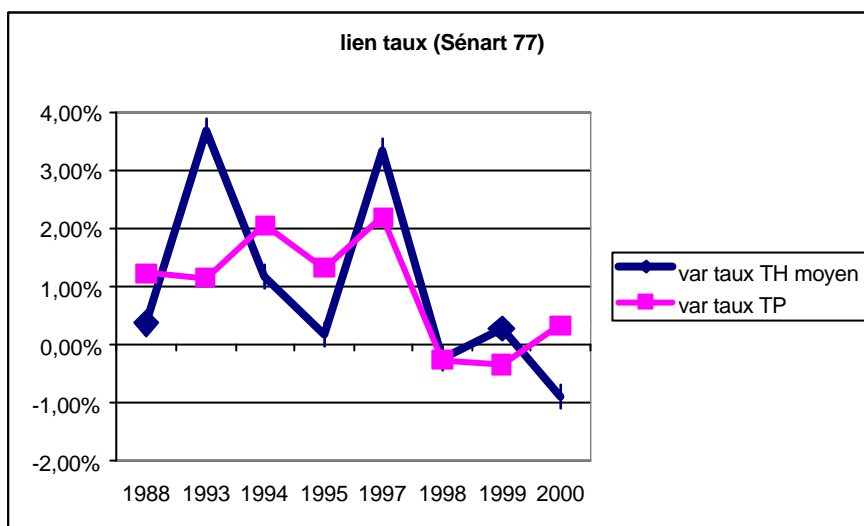
En tout cas, on constate que :

- Evry et Sénart ont des taux de TP proches de la moyenne nationale toutes tailles de communes confondues,
- Saint Quentin et l'Isle d'Abeau se rapprochent du taux moyen de TP des SAN, supérieur au taux des communes seules,
- mais Saint Quentin et surtout Cergy n'ont cessé de baisser leur taux de TP ce qui est assez remarquable.



L'évolution des taux de TP est encadrée par la législation du vote des taux de la fiscalité locale : le taux de TP ne peut évoluer plus vite que celui de la taxe d'habitation ou que la moyenne des trois autres taxes. Le taux de TP doit aussi être inférieur au double de la moyenne nationale qui forme plafond. Pour les SAN, le taux de TP est contraint par les décisions des communes en matière de taxes ménages : il ne peut augmenter plus vite que la moyenne pondérée sur l'ensemble des communes du SAN des taux ménages, ou la moyenne pondérée du taux de taxe d'habitation. Diverses modulations ont été rendues possibles récemment mais ont peu affecté les données de l'historique retenu.

La question a été posée de savoir si les communes allaient utiliser leur pouvoir fiscal pour « libérer » le taux de TP de leur SAN. Elles pouvaient y avoir un avantage dans la mesure où la masse globale des dotations de coopération en provenance du SAN est liée à leurs décisions fiscales<sup>41</sup>. Un pacte fiscal entre les communes et le SAN était aussi envisageable. Des analyses effectuées récemment<sup>42</sup>, ont montré que les décisions des communes étaient sans relation avec un pacte fiscal.



Leur comportement est strictement local et ne s'impose pas au SAN :

- le premier, classique, provient des cycles électoraux : certaines communes ont tendance à baisser les taux ménages les années précédant les élections puis les relever ensuite ;
- le second, concerne l'effet de la redistribution des ressources de la structure intercommunale vers les communes : les années fastes, avec une croissance significative de la base TP ou bien du taux de TP, le groupement accroît sa répartition au profit des communes ; celles-ci peuvent en profiter pour baisser leur fiscalité, ce qui entraînera une baisse relative des dotations qui les incitera à augmenter, et ainsi de suite...

Pour les SAN, on a constaté un phénomène contraire aux prévisions : la baisse volontaire des taux de TP. On ne peut qu'admirer l'accord entre les collectivités destinées à rendre plus attractif leur territoire.

Il faut noter que préfigurant la loi de 1999, la loi de 1983 avait prévu pour le SAN une « fiscalité mixte » associant à la taxe professionnelle unique d'agglomération une taxation sur les trois taxes ménages. Le recours à la fiscalité mixte en ville nouvelle ne peut être justifié que dans le cas d'un déséquilibre des budgets (article 28). Concrètement, bien que plusieurs SAN aient connu des phases difficiles et qu'au moins l'un d'entre eux connaît un déséquilibre structurel, la disposition n'a jamais été mise en œuvre, car considérée comme « contre nature » tant par les élus que par les autorités de tutelle. Le développement récent de la

<sup>41</sup> Voir § 4.2.B.

<sup>42</sup> « L'avenir financier des intercommunalités », Victor Chomentowski, Pouvoir Locaux, n°54, septembre 2002.

fiscalité mixte dans les nouvelles communautés d'agglomération de la loi de 1999 montre que les réticences des élus des villes nouvelles ne sont pas partagés. On reviendra sur ce point dans la quatrième partie.

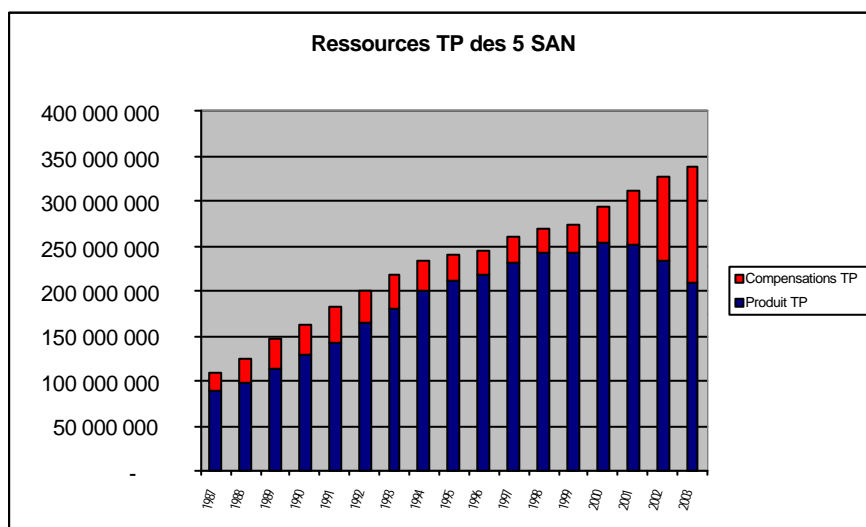
### *Le produit fiscal TP*

Avec des taux plutôt stables ou en légère progression (sauf à Cergy et quelques années à l'Isle d'Abeau et Saint Quentin) et une base en croissance rapide, il est normal de constater un produit fiscal très dynamique : il a été multiplié par 3,5 en 15 ans.

Dans l'histoire mouvementée de la TP deux années sont remarquables : 1987 et 1999. La première inaugure l'abattement général de 16 % des bases pour tous les contribuables, et la seconde la disparition de la part «salaires» de la TP. Ces deux pertes de ressource sont compensées par l'Etat.

L'abattement de 16% est compensé par la Dotation de Compensation de la TP (DCTP) sur la base de la perte de 1986. En valeurs courante, elle ne couvre plus en 2005 que 50 % de la perte de 1987. La part «salaires» est compensée sur la base des salaires existants en 1999.

Ces aménagements de la TP ont été très défavorables aux villes nouvelles. En effet, les compensations sont calculées sur la base d'une année donnée, et les nouvelles entreprises qui s'installent postérieurement ne font l'objet d'aucune compensation. Au contraire, dans les communes en baisse d'activité, les entreprises qui ont disparu continue de faire bénéficier les communes d'une compensation qui n'a plus de raison d'être.



En matière de TP, il vaut mieux avoir été riche qu'essayer de le devenir. L'Etat a toujours refusé de compenser les villes qui accroissent leur bases TP car il «assure» les villes en décroissance par des compensations pour des entreprises qui n'existent plus.

Les sommes en jeu sont considérables pour les villes nouvelles. Au total, selon les SAN, les pertes de produit TP non compensées depuis 1982 sont estimées entre 20 et 35% du produit actuel. Pour l'ensemble des cinq villes étudiées il s'agit d'un manque à gagner d'au moins 60 millions d'euros.

## 2.3. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement des communes traditionnelles comprennent les charges de gestion des services, principalement des dépenses de personnel, et des frais financiers liés à l'endettement. Dans les EPCI à taxe professionnelle unique, dont font partie les SAN, il s'y ajoute des dépenses de transfert en grande partie destinées à compenser les pertes de ressources des communes membres. La question de la comparaison des coûts urbains entre une ville traditionnelle et une ville nouvelle était rendue malaisée par la superposition des structures commune et EPCI, rares en 1970. Avec la loi Chevènement de 1999, au fur et à mesure du développement effectif des communautés en TPU, des termes de comparaison deviennent envisageables, mais le processus n'en est encore qu'à ses débuts.

L'analyse porte

- sur les dépenses totales de fonctionnement,
- les dépenses courantes, de gestion, hors frais financiers,
- le poids des frais financiers,
- les dépenses par habitant,
- les charges de personnel,
- le rôle des transferts.

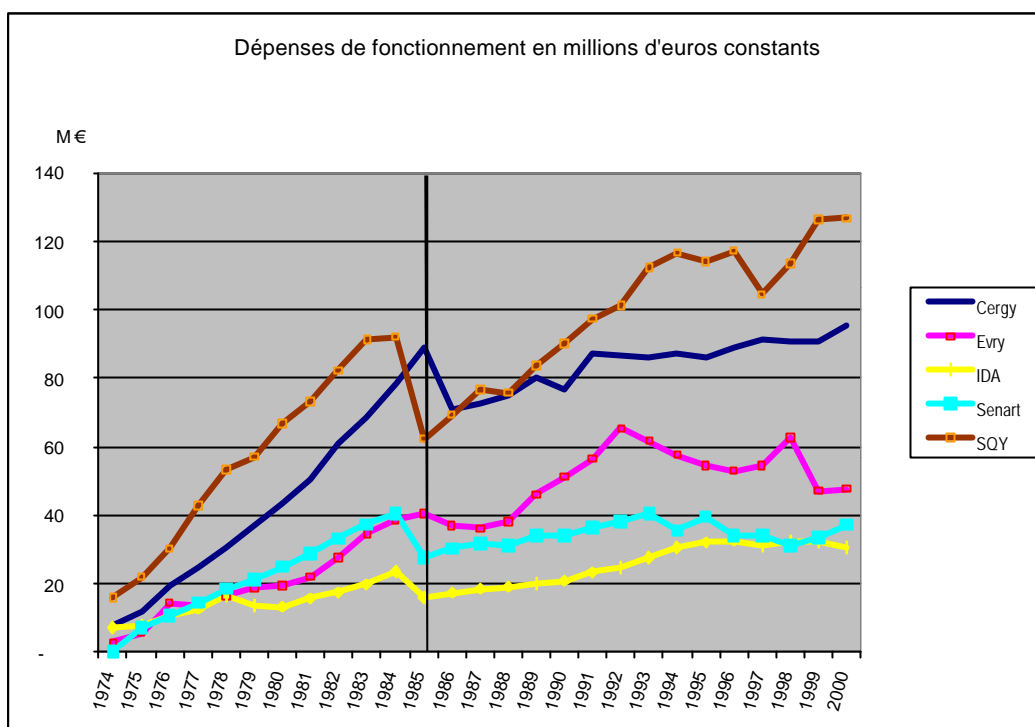
### A. Une structure de coûts de fonctionnement différente de celle des autres collectivités

Au niveau global, l'analyse de l'évolution des dépenses de fonctionnement sur les trente années de la période d'études laisse voir une progression régulière. On observe évidemment une baisse des coûts liée à la loi de 1983, du fait des transferts aux communes et des modifications de périmètres.

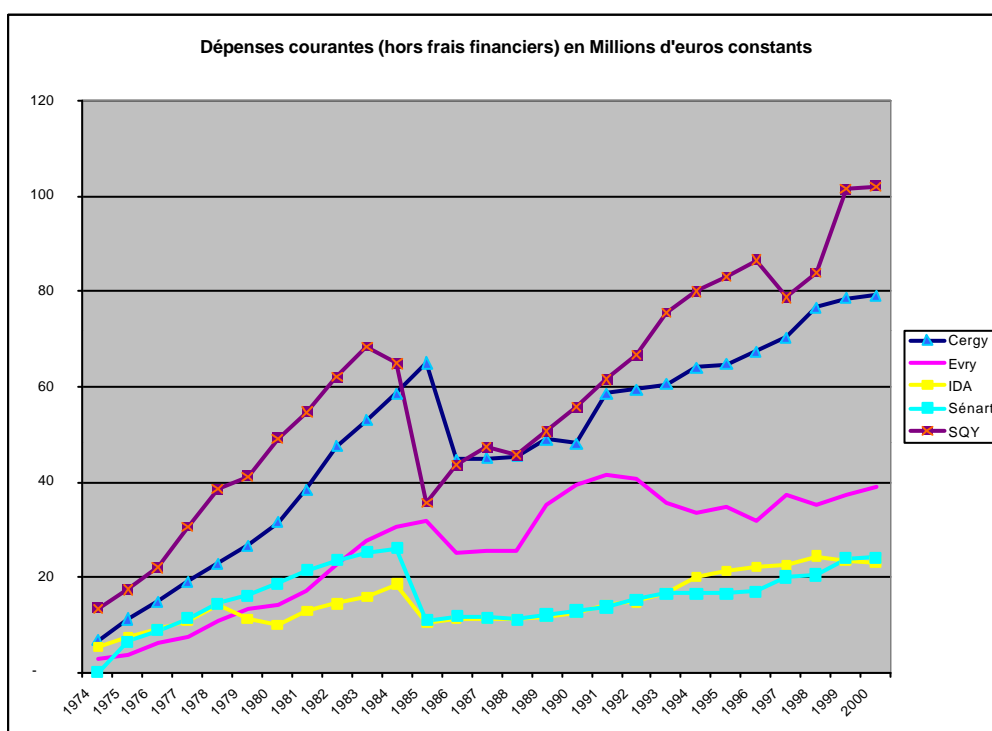
La progression des dépenses est différenciée selon les SAN. Trois groupes se distinguent :

- Cergy et Saint-Quentin connaissent une progression particulièrement dynamique de leurs dépenses jusqu'en 1984 ; après une baisse de 20 à 30%, la progression reprend,
- Evry et Sénart pour lesquels le palier de 1985 est moins marqué, les dépenses de fonctionnement diminuent ensuite dans les années 1990 ;
- l'Isle d'Abeau a tout au long de la période des dépenses de fonctionnement moins importantes que les quatre autres villes nouvelles, ce qui s'explique essentiellement par une moindre population.

Comparaison des coûts de fonctionnement en millions d'euros de 2003



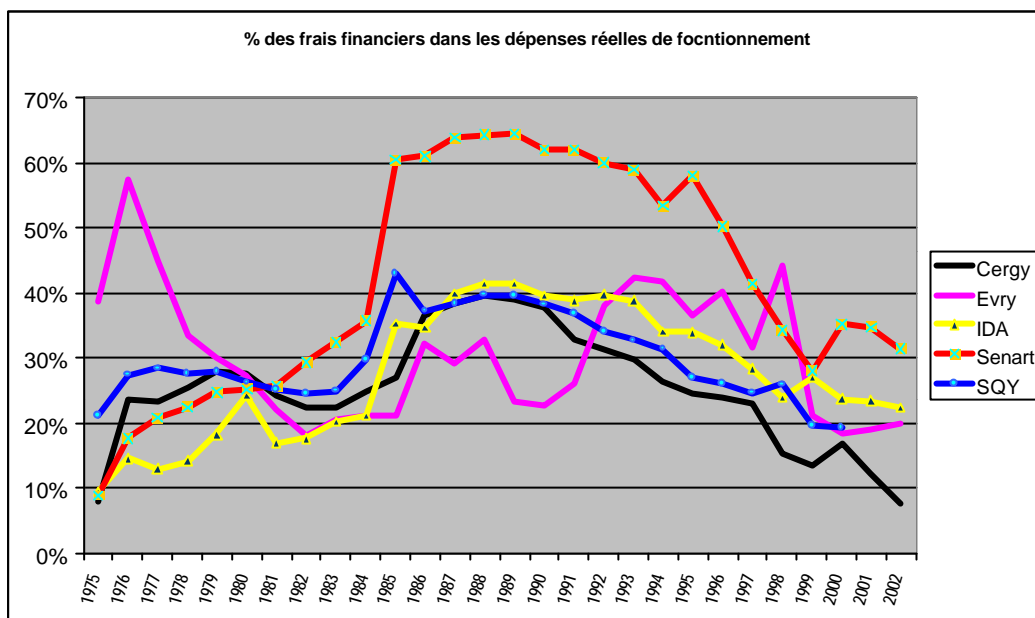
La baisse des dépenses à Evry ou la stagnation à Sénart peuvent surprendre. D'une part, il s'agit de données en euros constants 2003 et, d'autre part, l'un des éléments constitutifs des dépenses de fonctionnement est représenté par les intérêts de la dette qui stagnent effectivement, l'essentiel des annuités étant constitué par de remboursement du capital. Hors frais financiers, les dépenses dites courantes continuent à progresser à Evry comme à Sénart même si c'est en faible proportion.



On notera l'effort qu'aura représenté le paiement des intérêts de la dette :

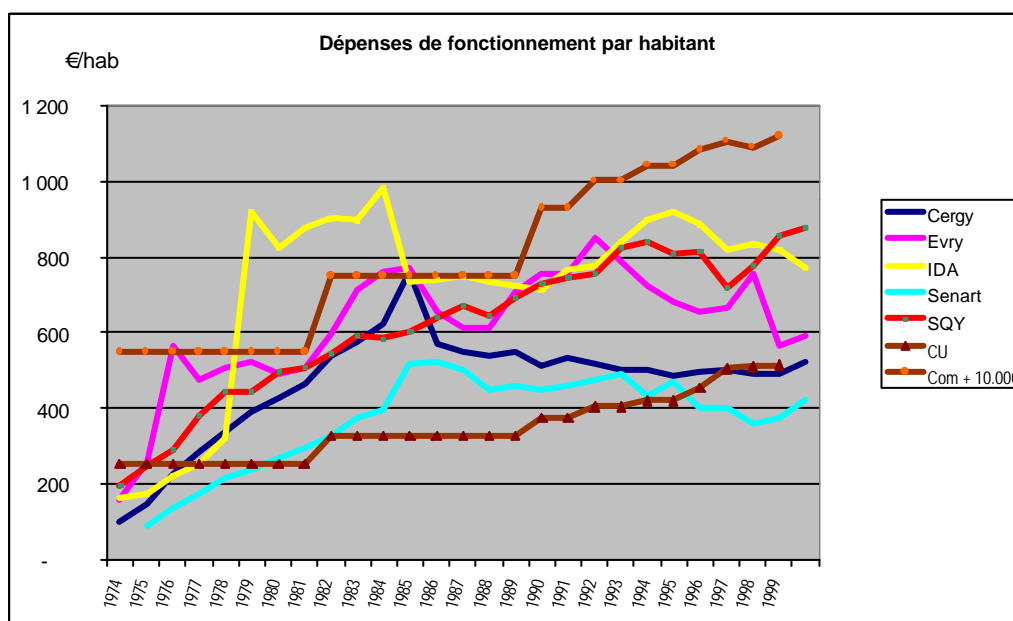
- jusqu'à 60% du budget de fonctionnement à Sénart de 1985 à 1993,
- alors que l'ensemble des villes nouvelles l'avait maintenu en dessous de 40%.

Aujourd'hui, les frais financiers sont revenus autour de 30% des dépenses de fonctionnement.



Ce sont logiquement les SAN les plus peuplés qui ont le plus de dépenses de fonctionnement. Néanmoins, à la fin de la période d'étude, Sénart a des dépenses de fonctionnement proches de celles de l'Isle d'Abeau, qui est deux fois moins peuplée.

Comparaison des coûts de fonctionnement en euros par habitant de 2003



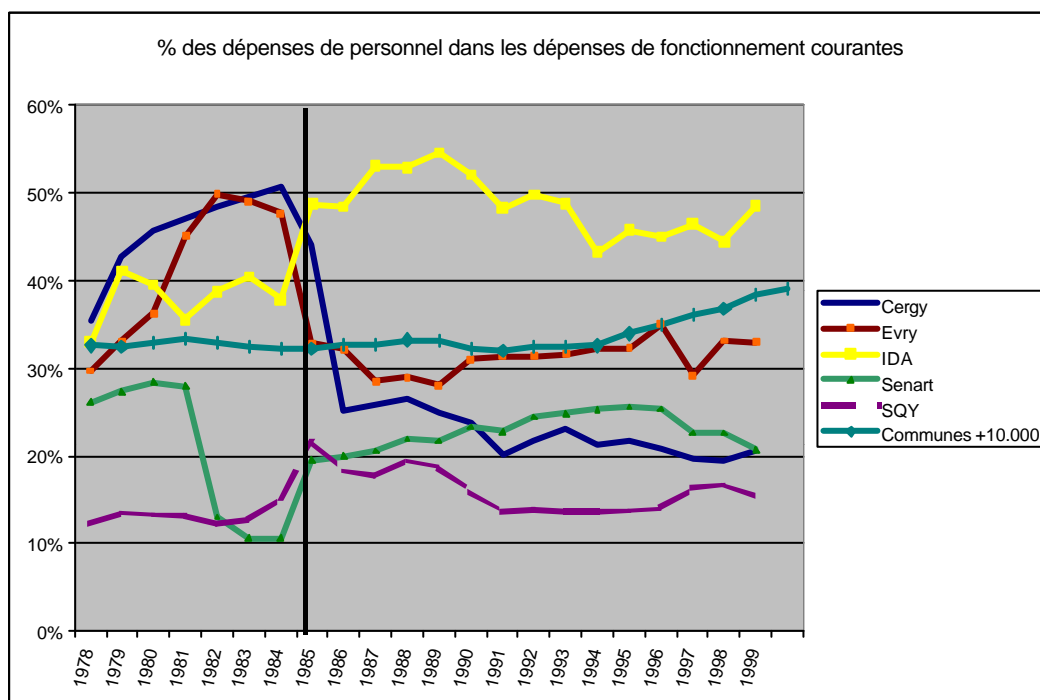


Jusqu'à l'application de la loi de 1983, les SCA fonctionnent comme des communes sur la partie ZAN, avec pratiquement les mêmes types de dépenses. Le graphique ci-dessus illustre ce fait puisque jusqu'en 1984, les SCA tendent vers des dépenses par habitant se rapprochant du ratio des communes de plus de 10.000 habitants. Seul Sénart dont les dépenses sont plus faibles est déjà proche du ratio des communautés urbaines. Après 1985, tous les SAN ont des profil plus proches des communautés urbaines.

On constate que :

- Cergy, Saint Quentin et Evry ont des dépenses par habitants proches sur la majeure partie de l'exercice, environ 600 euros/hab en 1980, et de l'ordre de 800 euros/hab en 1995,
- l'Isle d'Abeau a des ratios totalement erratiques jusqu'en 1985 du fait des mouvements de population liés aux changements de périmètre de la ville nouvelle,
- Sénart a historiquement des dépenses par habitant inférieures de 30% aux autres villes nouvelles,
- les dépenses par habitant croissent jusqu'en 1984, puis restent stables, voire diminuent, notamment pour Sénart, Evry et Cergy (effet des intérêts qui diminuent dans l'annuité de la dette).

## B. Des coûts de personnel proportionnellement faibles



Une comparaison sur les charges de personnel n'a de sens que par rapport aux dépenses courantes sans tenir compte des intérêts de la dette.

Jusqu'en 1984, trois modèles de gestion du personnel se dessinent dans les 5 villes nouvelles :

- Cergy, Evry et l'Isle d'Abeau ont un ratio « coût de personnel / dépenses de fonctionnement » nettement supérieur à celui de l'ensemble des communes françaises (15% au dessus),
- Sénart, au début des années 1980, voit ses dépenses de personnel divisées par deux grâce à l'augmentation importante de la population nouvelle,
- Saint Quentin a peu de dépenses de personnel avec un ratio deux fois inférieur à celui des communes de plus de 10.000 habitants, et très nettement au dessous des autres villes nouvelles.

La loi de 1983 aboutit à des transferts importants de personnels vers les communes dans les SAN d'Evry et de Cergy. Pour ce dernier, le mouvement se complique avec des départs de communes hors de la ville nouvelle.

On peut alors identifier trois modèles :

- l'Isle d'Abeau où les dépenses de personnel sont de l'ordre de 50% des dépenses courantes, le SAN ayant un rôle important dans le fonctionnement des équipements, le ratio est très élevé,
- Cergy, Saint-Quentin et Sénart où les proportions des dépenses sont proches, mais pour des niveaux en valeur très différents (20%),
- Evry dont la structure de dépense est la plus proche de celle des villes de plus de 10.000 habitants (30%).

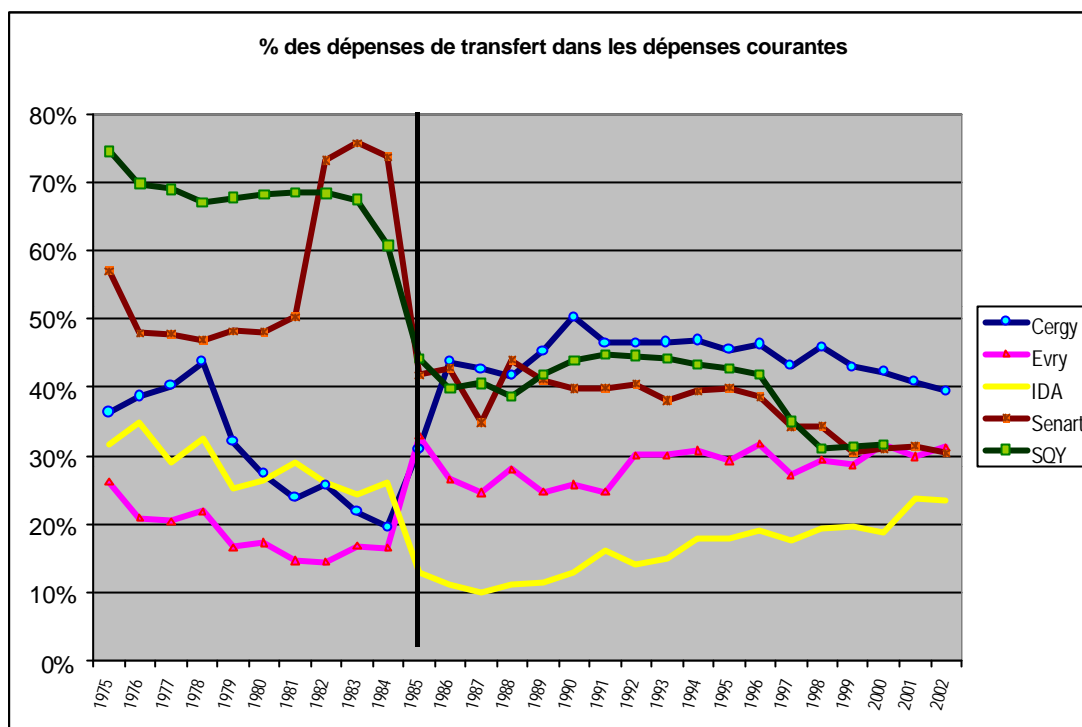
Ces différences s'expliquent essentiellement par la répartition des personnels entre le SAN et les communes qui vont en partie s'exprimer par le niveau des dépenses de transfert.

### **C. Le partage de la ressource par les dépenses de transfert**

Les dépenses de transferts correspondent aux ressources que le SAN attribue à d'autres organismes : les communes de la ville nouvelle, mais également les associations, d'autres collectivités, etc. L'essentiel de ces dépenses concernent les «dotations aux communes» membres de la ville nouvelle. Ainsi, les dépenses de transfert expriment-elles un ordre de grandeur du partage des ressources entre le SAN et les communes.

Le partage de la ressource et les dépenses de personnel sont évidemment liés :

- Sénart a des dépenses de personnel faibles et des charges de transferts importantes,
- à l'Isle d'Abeau où la proportion de dépense de personnel est élevée, le niveau des dépenses de transfert est faible, d'ailleurs, le plus faible des cinq villes ;
- au contraire, Cergy, Sénart et Saint Quentin ont des dépenses de personnel plus faibles en proportion et des charges de transferts plus grandes,
- Evry se situe dans un modèle médian.



Les comportements antérieurs à 1985 expriment les situations exceptionnelles qui avaient cours dans ces années-là. Sénart et Saint Quentin qui comptaient plusieurs communes entièrement intégrées dans les SCA, dépourvues de fiscalité, même de fiscalité ménages, devaient leur verser des dotations conséquentes appelées « attributions ». Le partage fiscal de 1985 rend caduques ces obligations : les communes récupèrent les taxes ménages, la DGF et souvent des dotations dites de références qui vont absorber autour de 40% de dépenses courantes.

Cergy, Evry et l'Isle d'Abeau qui ne connaissaient peu ou pas ces phénomènes consacraient beaucoup moins de dépenses aux transferts vers les communes. A partir de 1985 :

- Cergy rejoint le groupe de Sénart et Saint-Quentin,
- l'Isle d'Abeau applique un modèle de dépenses syndicales et redistribue peu,
- Evry se trouve entre les deux catégories.

#### D. Des dépenses contraintes

Le niveau des dépenses dépend des votes de budgets, et donc des décisions des élus des villes nouvelles. Plusieurs mouvements vont interférer pour expliquer les niveaux de dépense :

- Le déséquilibre financier du SAN. Tant que le SAN nécessite une aide conséquente de l'Etat, il reste sous la tutelle du SGVN, même après les lois de décentralisation. L'approbation du budget n'interviendra qu'après une analyse serrée des dépenses car l'Etat utilise avec parcimonie le « moyen d'équilibre ».
- Le SAN est en équilibre. Depuis 1982, avec l'abandon de la tutelle a priori, les budgets sont exécutoires dès leur vote<sup>43</sup> : la latitude des élus est apparemment grande. Mais comme 80% du budget est consacré aux transferts vers les communes et aux frais financiers la marge de manœuvre est faible et ce d'autant plus que le solde est représenté par des dépenses de personnel.

<sup>43</sup> La sous-préfecture a deux semaines pour faire ses remarques, notamment quant à l'équilibre réel du budget.

La marge de manœuvre est donc réduite et les principales dépenses contraintes : remboursement de la dette, dépenses de personnel mais surtout transferts vers les communes car contrairement à la dotation de solidarité communautaire de la loi de 1999, les dotations de coopération de la loi de 1983 et 1991 s'imposent totalement aux SAN.

## 2.4. L'EPARGNE

### A. Une épargne de gestion forte qui traduit des coûts de fonctionnement assez faibles

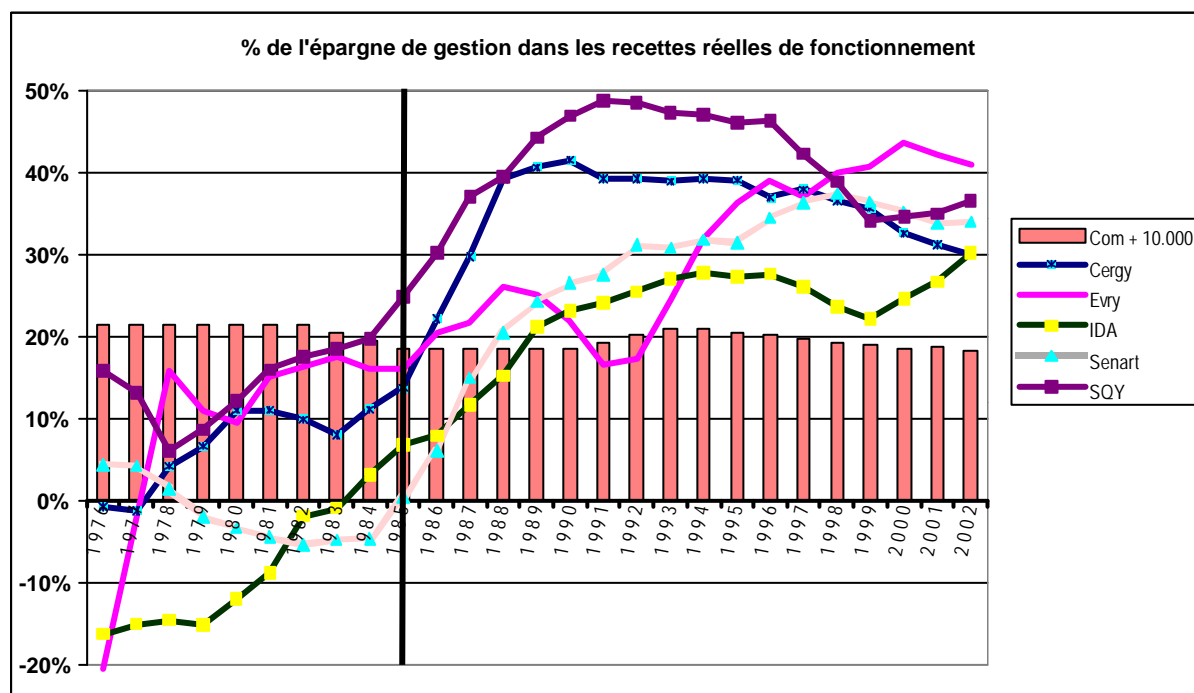
Au démarrage des villes nouvelles, les SCA ont une capacité financière si faible qu'au moins deux d'entre elles, l'Isle d'Abeau et Sénart n'ont aucune épargne de gestion ou sont même déficitaires, situation qui ne pouvait durer.

Rappelons que **l'épargne de gestion** est la différence entre les recettes et les dépenses de gestion. Les frais financiers liés à la dette n'ont aucune influence.

Assez rapidement, dès 1982, les SCA de Cergy, Saint-Quentin et Evry se rapprochent d'un niveau d'épargne comparable aux communes de plus de 10.000 habitants, soit 20% de ressources de fonctionnement.

Après 1985, tous les SAN ont une épargne de gestion positive, avec une proportion supérieure à celle des communes dès 1989. Les résultats sont souvent remarquables, avec des taux de 40% pour la plupart des villes nouvelles.

Epargne de gestion en % des recettes de fonctionnement



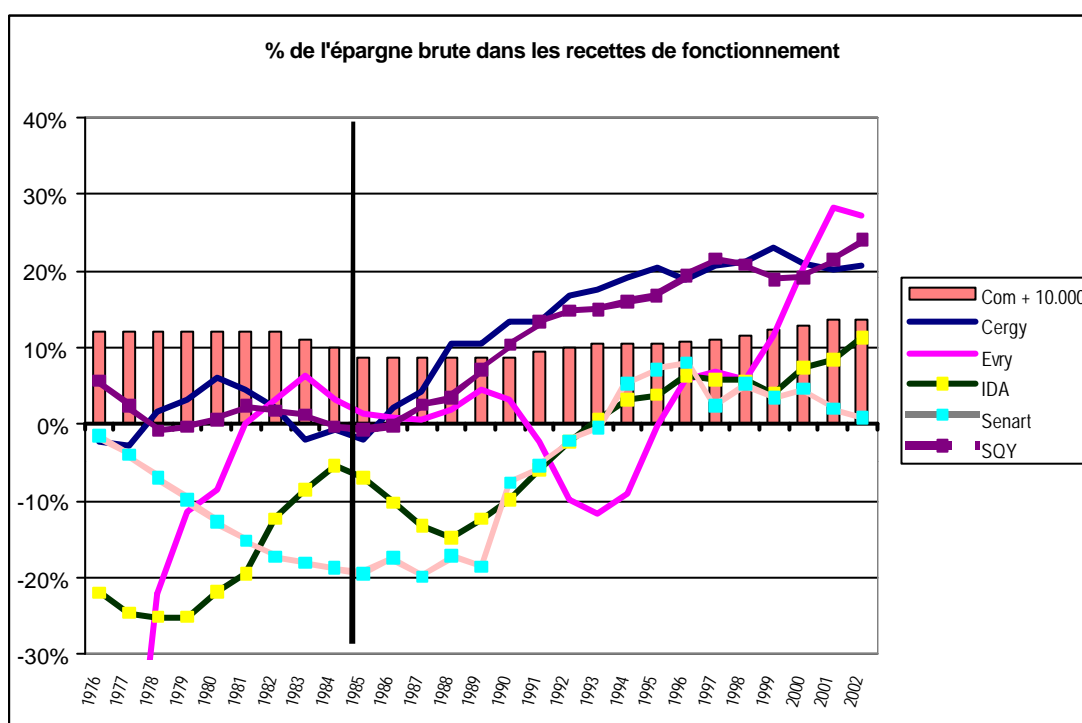
Hors frais financiers, les SAN ont donc des marges de manœuvres très importantes, entre 1,5 et 2 fois supérieures à la moyenne des communes. Mais, justement, il y a des frais financiers... Nécessité fait loi : il faut de l'épargne pour rembourser la dette.

## B. Une épargne brute moyenne qui rend compte du poids des frais financiers

L'épargne brute est la différence entre les recettes et les dépenses brutes. Les intérêts de la dette entrent en compte, la formule devient :

$$\text{Epargne brute} = \text{Epargne de gestion} - \text{Intérêts de la dette}$$

Les intérêts de la dette pèsent très fortement sur les finances des SAN très endettés. La comparaison du ratio « *épargne brute / recettes de fonctionnement* » entre les cinq SAN et les communes de plus de 10.000 habitants témoigne du fort taux de la dette au moins dans les années 1970 et 1980.



Ainsi :

- seules trois villes disposent d'une épargne brute positive ou nulle en 1985 : Cergy, Saint-Quentin et Evry ;
- il faudra attendre 1994 pour que l'Isle d'Abeau et Sénart accèdent à une épargne brute positive ;
- Evry aura eu un parcours plus chahuté, car équilibré de 1982 à 1990, le SAN connaît des difficultés et ne redevient positif qu'en 1996 ;
- à partir de cette année là non seulement Evry est en épargne brute très positive mais avec Cergy et Saint-Quentin, le taux d'épargne devient deux fois plus élevé que celui des communes de plus de 10.000 habitants ;
- en revanche, Sénart reste à peine au dessus de la ligne de l'équilibre.

On comprend que l'aide de l'Etat se devait d'être importante dans les premières années des villes nouvelles, et même parfois au-delà pour certaines d'entre elles.

La baisse relative des taux d'intérêts au cours des quinze dernières années a évidemment amplifié l'amélioration des conditions de prêts. Mais un autre phénomène a joué : la part des intérêts dans les annuités décroît dans le temps<sup>44</sup>, et c'est alors l'épargne nette qui devient l'indicateur de la bonne santé financière.

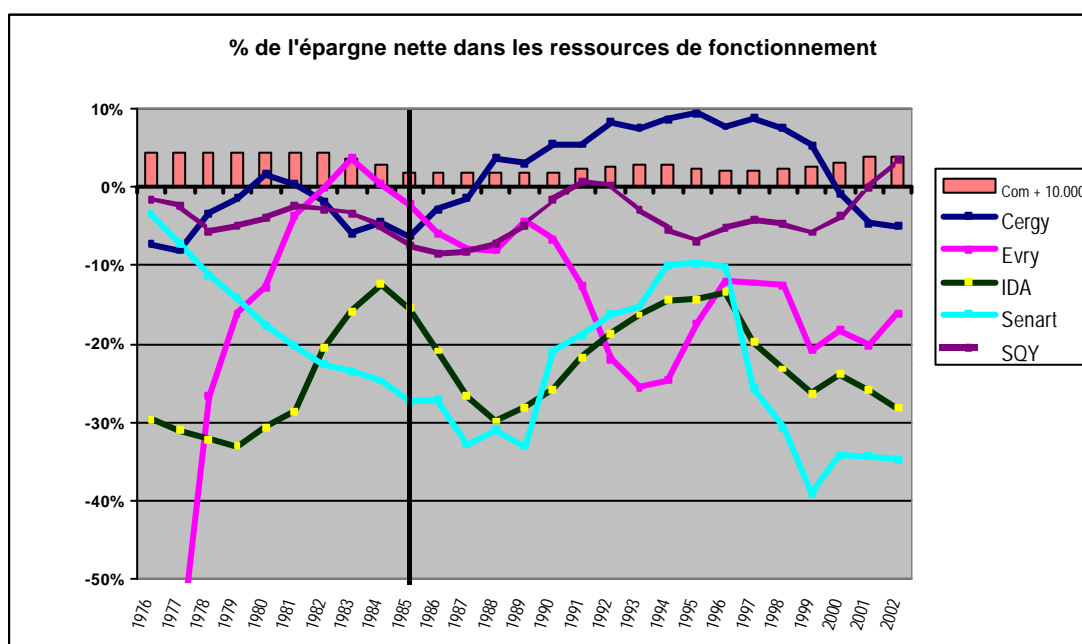
### C. Une épargne nette faible révélatrice de l'importance croissante du remboursement du capital

L'épargne nette correspond à la formule suivante :

$$\begin{aligned} \text{Epargne nette} &= \text{Epargne brute} - \text{remboursement du capital} \\ &\text{ou} \\ \text{Epargne nette} &= \text{Epargne de gestion} - \text{annuité de la dette} \end{aligned}$$

Dans une situation financière équilibrée, l'épargne nette est positive, cela signifie que l'excédent de la section de fonctionnement permet de financer le remboursement du capital. La collectivité n'emprunte pas pour rembourser la dette, ou bien elle n'utilise pas d'autres ressources d'investissement pour rembourser la dette.

L'épargne nette de l'ensemble des communes de plus de 10.000 habitants est selon les années comprise entre 3 à 5% des ressources de fonctionnement. *La capacité d'autofinancement nette des dépenses d'équipement est donc assez faible en France.*



Il n'est donc pas étonnant que l'épargne nette soit généralement à un niveau encore plus faible dans les SAN. Seul Cergy tout au long des années 90 a dégagé des capacités d'épargne nette conséquentes.

<sup>44</sup> Voir 2.5.F.

Il faut toutefois noter que le calcul de l'épargne nette est dépendant d'une bonne appréciation du niveau du remboursement du capital. Or, les SAN, comme les autres collectivités, font de la gestion de leur dette une activité continue, remboursant par anticipation ici, refinançant là les remboursements par de nouveaux emprunts. Dans ces conditions et malgré les précautions prises, notamment par des contacts avec les SAN, il est possible que l'épargne nette soit un peu sous-évaluée.

En tout cas, trois villes nouvelles, Evry, l'Isle d'Abeau et Sénart sont loin d'avoir une capacité réelle d'autofinancement. La situation de Sénart reste préoccupante.

Ces ratios sont parfaitement révélateurs du poids spécifique de la dette sur les finances des villes nouvelles.

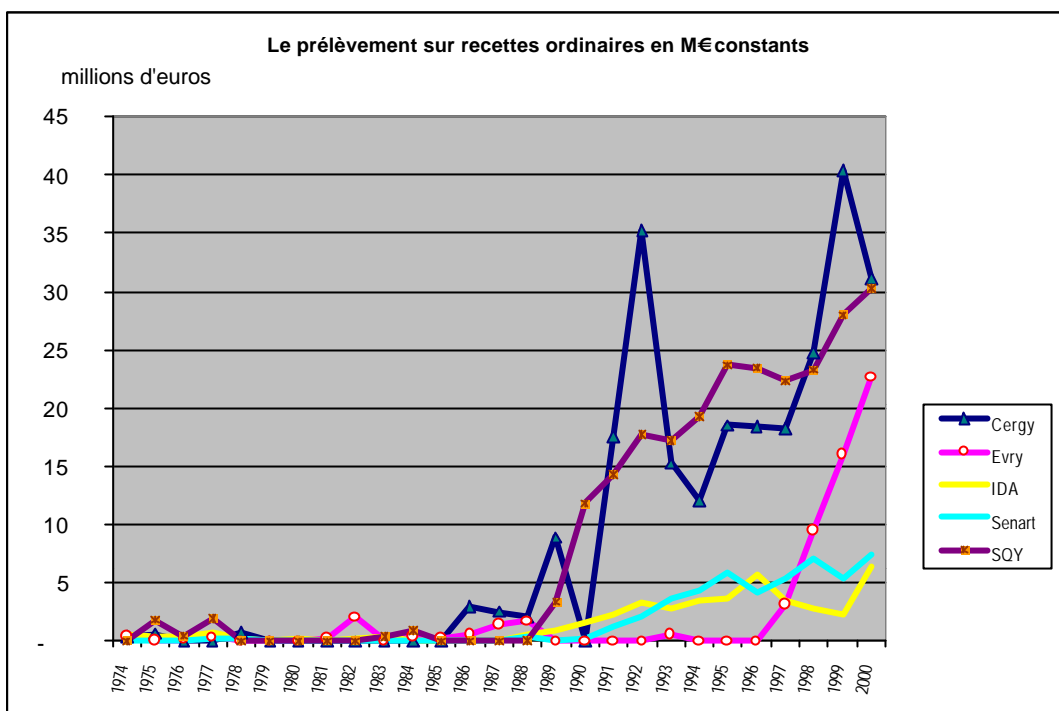
Malgré la forte et régulière augmentation des recettes de fonctionnement et une épargne de gestion remarquablement élevée par rapport aux autres collectivités, au moins trois des cinq villes nouvelles étudiées n'ont pas de capacité d'autofinancement.

#### **D. La nécessité d'un prélèvement important pour financer le remboursement de la dette**

Comme toutes les collectivités locales, pour rembourser le capital de la dette, les SAN utilisent une part de leurs recettes de fonctionnement, l'épargne, qu'elles transfèrent à la section d'investissement. En comptabilité M12, cette part des recettes était inscrite en dépenses de fonctionnement et se dénommait le «prélèvement sur recettes ordinaires» ou PRO. Il s'agissait évidemment d'un mouvement d'ordre car son transfert dans la section d'investissement n'entraînait aucun débours. C'était au moment de son utilisation, par exemple pour rembourser le capital de la dette qu'il y avait débours et donc mouvement réel...mais en investissement.

En M14, l'objectif reste le même, il s'agit d'utiliser l'épargne, mais on utilise l'expression «virement» de la section de fonctionnement vers la section d'investissement. La différence essentielle est qu'en M14 le virement n'est officialisé par une écriture comptable qu'après délibération sur les comptes, c'est à dire a posteriori, l'année N+1. Auparavant, le PRO était voté a priori au niveau du budget primitif, l'année même.

Au début de leur existence les villes nouvelles avaient encore peu emprunté. L'aide de l'Etat sous forme de différé allégeait la dette déjà contractée, et l'annuité était presque intégralement composée des intérêts. Il n'y avait pas de remboursement du capital à effectuer et donc aucun prélèvement nécessaire. Ce n'est qu'à partir des années 90 que le prélèvement devient à la fois nécessaire et conséquent.



Le prélèvement représente en moyenne autour de 20% des dépenses de fonctionnement. On constate des pics pour certaines années, qui correspondent généralement à des périodes de renégociation de la dette comme en 1992 pour Cergy. Cela signifie que les SAN remboursent par anticipation un emprunt.

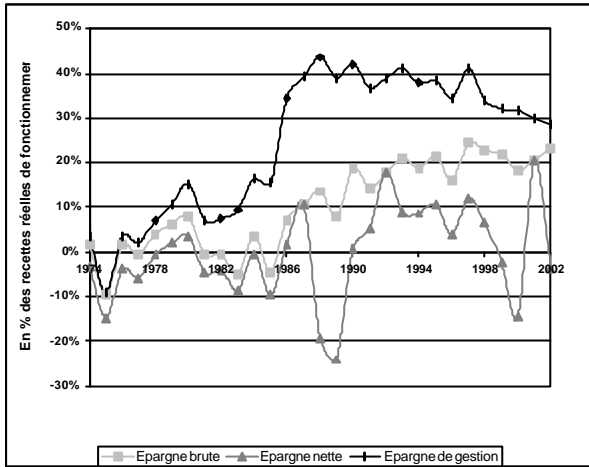
La faiblesse ou l'absence de prélèvement dans les 15 premières années des villes nouvelles est intéressante, car elles expriment le résultat de deux comportements :

- d'abord, sans besoin de prélèvement, les SCA puis les SAN n'étaient pas incités à opérer « spontanément » une épargne brute conséquente ; par exemple, les SAN les mieux dotés en ressources n'ont commencé à développer une épargne brute très positive que vers 1988.
- ensuite, les autorités de tutelle n'ont guère incité les SAN en difficulté à dégager une épargne au-delà de ce qui était strictement obligatoire. Tant que des ressources propres d'investissement (différés, FCTVA, subventions, TLE, etc.) étaient suffisantes, il était considéré comme de bonne guerre ne pas obliger les SAN déficitaires à faire un prélèvement : toute dépense supplémentaire aurait alors dû être prise en charge par l'Etat. Cette position illustre le mode de gestion des situations financières tendues : à chaque année sa peine, et il est inutile de provisionner pour l'avenir.

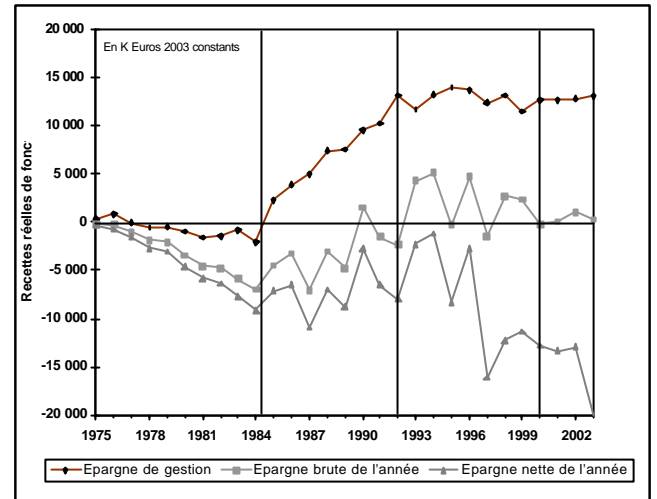


## E. Les trois épargnes dans les cinq villes

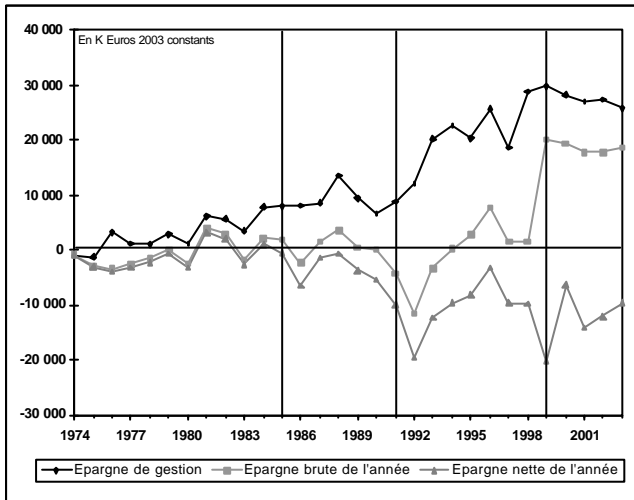
### Cergy : Les 3 épargnes



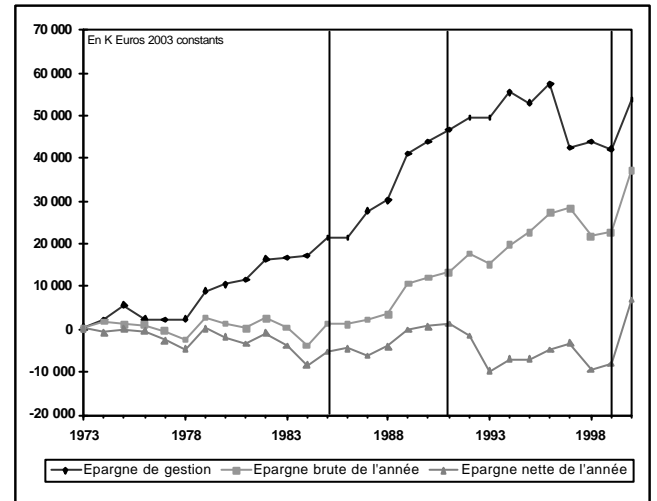
### Sénart : Les 3 épargnes



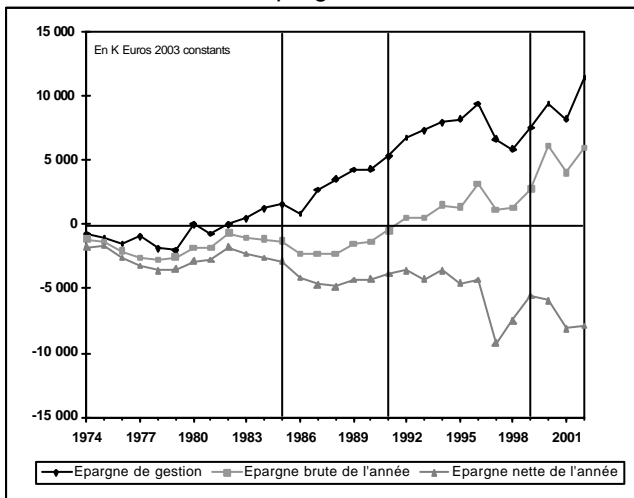
### Evry : Les 3 épargnes



### Saint-Quentin : Les 3 épargnes



### L'Isle d'Abeau : Les 3 épargnes



## 2.5. L'INVESTISSEMENT ET SON FINANCEMENT

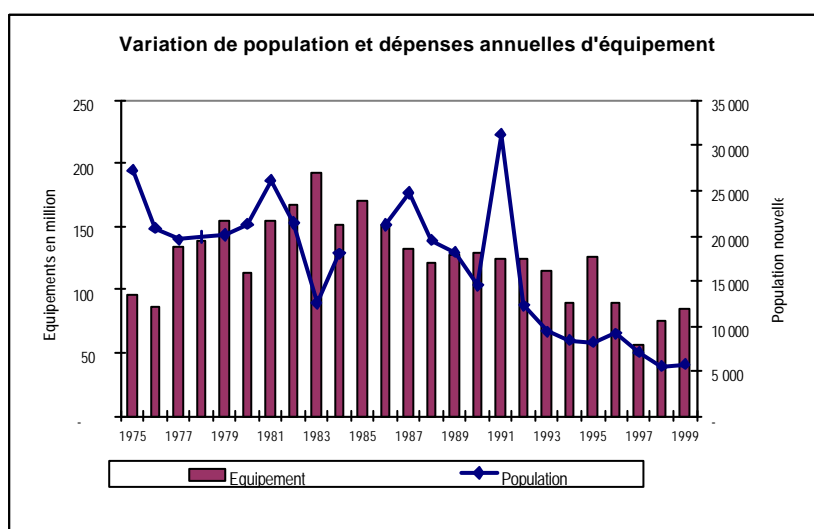
### A. Des investissements très supérieurs à ceux des autres collectivités

Le concept de villes nouvelles induit évidemment l'idée d'un grand effort d'équipement pour accueillir les nouvelles populations : près de 400.000 habitants sur les cinq villes nouvelles étudiées. Dans le partage implicite des tâches dans lequel l'Etat se charge des équipements d'infrastructure, les SAN doivent financer les équipements de superstructure d'accompagnement. Non seulement ils sont nécessaires pour assurer une vie urbaine normale, mais ils doivent être de « qualité et exemplaires<sup>45</sup> », ce qui va entraîner généralement des surcoûts. Bref, il ne s'agit pas d'équiper ces villes nouvelles au rabais.

Inévitablement, au fur et à mesure, la structure de la population se transforme. Au début, elle est uniquement composée de population nouvelle, puis les années passant, les nouvelles populations au sens strict deviennent minoritaires dans la population totale, même si les populations anciennes sont en fait des populations « récentes ». Le modèle de développement des villes nouvelles par quartier entièrement équipé, c'est à dire comprenant tous les équipements à proximité des populations entraîne avec le temps et le vieillissement des populations, la désaffectation des premières écoles pendant que de nouveaux équipements sont encore nécessaires ailleurs.

La proportion de nouveaux arrivants par rapport aux habitants « historiques » fut très forte durant les 15 premières années des villes nouvelles. Le modèle de financement est donc très marqué par ces arrivées massives de population. Ceci est illustré dans le graphique ci-dessous :

- entre 1979 et 1991, le niveau annuel de dépenses d'équipement pour les cinq villes nouvelles s'est situé autour de 150 millions d'euros constants, les populations nouvelles se situant autour de 20.000 habitants nouveaux par an ;
- depuis 1991, les populations nouvelles sont comprises entre 5.000 et 10.000 habitants et les niveaux de dépenses d'équipement fléchissent sans baisser à due proportion.

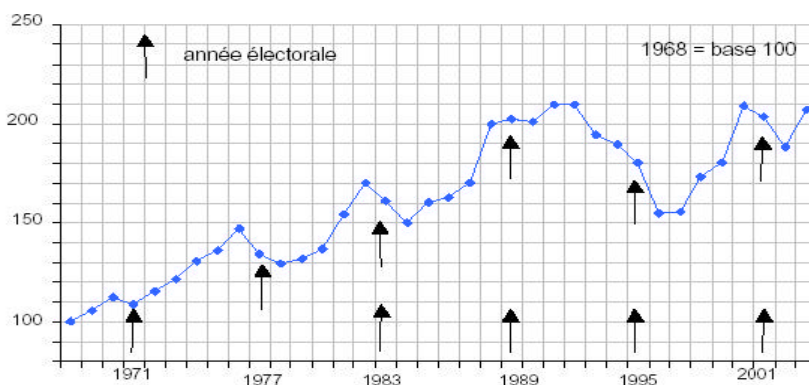


<sup>45</sup> voir Annexe 3 sur le VIe plan

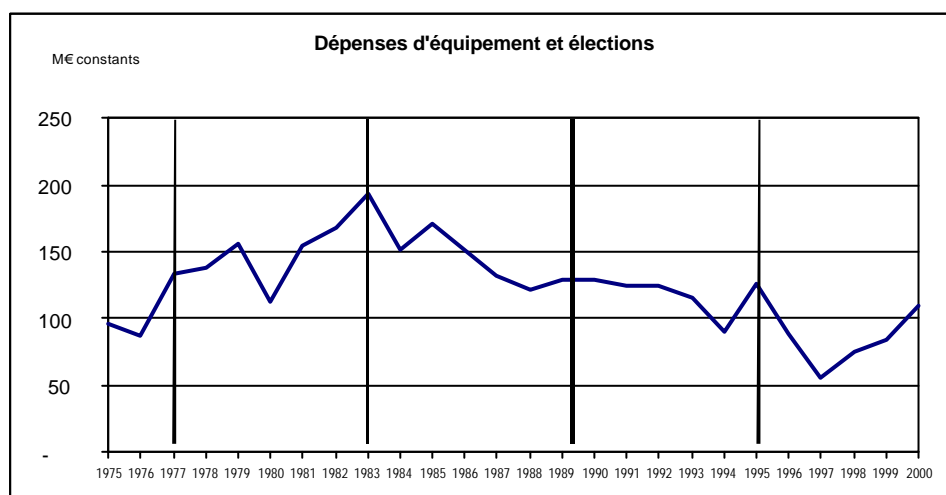
L'année 1991 dessine des pics de population qui concernent surtout les communes de Cergy à Cergy-Pontoise et de Montigny-le-Bretonneux à Saint-Quentin-en-Yvelines, ces deux communes expliquant à elles seules plus de la moitié de la variation de cette année là.

L'accroissement de la population n'est pas le seul facteur jouant sur la réalisation de nouveaux équipements. Comme pour toutes les collectivités françaises, il semble que les cycles électoraux aient une certaine influence sur le niveau des dépenses (voir graphique ci-dessous).

Évolution des dépenses d'équipement des communes en volume

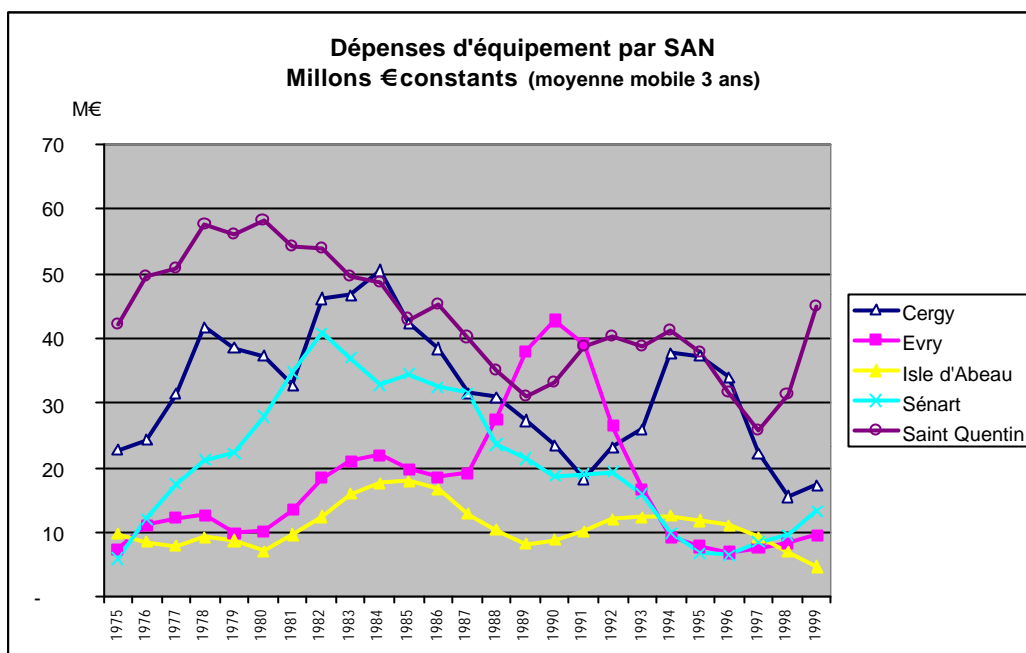


DGCL : données France entière



Données 5 SAN

Les années électorales ont généralement une incidence : les années d'élections sont celles où les SAN investissent le plus massivement, sauf en 1990. Cette influence est néanmoins moindre que l'arrivée de nouvelles populations.



Le graphique ci-dessus illustre les cycles d'investissement très différenciés selon les villes nouvelles :

- Saint-Quentin opère à un niveau élevé jusqu'en 1980, représentant à lui seul plus de 50% des dépenses d'équipement des cinq SAN ; il amorce une décroissance pour se stabiliser autour de 40 millions d'euros par an ;
- Cergy effectue ses principaux équipements en deux phases avec deux pics, le premier en 1978, l'autre en 1985, puis les investissements baissent et ne remontent qu'à partir de 1991-1992 pour amorcer encore une nouvelle baisse à partir de 1997 ;
- l'Isle d'Abeau et Evry suivent un cycle similaire jusqu'en 1987, entre 10 et 20 millions d'euros de dépenses, mais Evry décroche sur un nouveau cycle haussier 1988-1993 qui correspond aux investissements du centre ville ;
- Sénart démarre avec retard, puis progresse constamment jusqu'en 1982 ; il amorce ensuite une baisse continue qui atteint son niveau d'étiage en 1995-1996.

En général, jusqu'en 1985, les dépenses d'équipement sont toujours en augmentation. Il faut noter que certains équipements ont pu déjà être réalisés avant la création des SCA. Ainsi, à Evry, le SIEARE<sup>46</sup>, syndicat préfigurant le SCA a financé de nombreux investissements avant 1973. Du fait du refus de Ris-Orangis qui en était membre d'entrer dans la ville nouvelle, le SIEARE a perduré jusque dans les années 80 avec pour mission de rembourser la dette contractée au début des années 70.

Il est tentant de chercher à évaluer quel a été le coût des équipements supporté par les villes nouvelles pour accueillir chaque habitant nouveau. C'est évidemment un exercice délicat, mais des ordres de grandeur peuvent être proposés avec un ratio *équipements / populations nouvelles* en divisant l'ensemble du coût des équipements réalisés par le total des nouveaux habitants.

Le ratio équipements / populations nouvelles est lui même influencé par plusieurs facteurs :

<sup>46</sup> Syndicat Intercommunal d'Équipement et d'Aménagement de la Région d'Evry.

- la rapidité d'arrivée de la population, plus elle est élevée, meilleur est le ratio : il est le plus faible à Cergy, le plus élevé à l'Isle d'Abeau,
- la capacité financière et de remboursement des SAN, qui leur permet de financer plus ou moins d'équipement ; ainsi, le ratio est plus élevé à Saint-Quentin et plus faible à Sénart,
- les modifications de périmètres, le coût par habitant à l'Isle d'Abeau ne rend pas compte des transferts de dette et de charges aux communes sortantes.

1974-2000	Population nouvelle	Equipements réalisés (1.000 €)	Coût équipement/ habitant nouveau
Cergy	118 053	815 964	6 912
Evry	60 432	448 639	7 424
IDA	25 276	278 550	11 020
Senart	67 194	543 222	8 084
SQY	119 180	1 133 446	9 510
<b>Total</b>	<b>390 135</b>	<b>3 219 821</b>	<b>8 253</b>

On obtient un ratio moyen de 8.253 euros d'équipement par habitant nouveau.

Le ratio reste une approximation car :

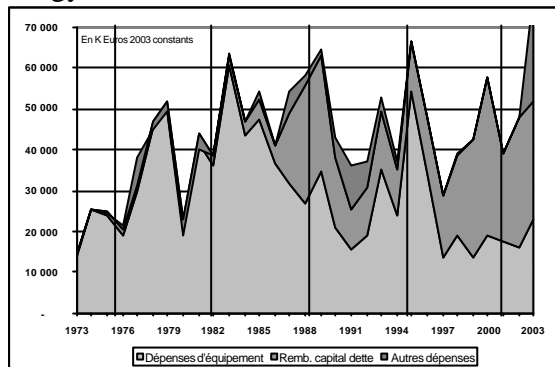
- la conversion en euros constants de 2003 de l'ensemble des sommes allouées aux équipements ne rend pas tout à fait compte de la réalité de la dépense au cours des années,
- les habitants déjà installés sur le périmètre de la ville nouvelle ont profité des équipements nouveaux autant que les populations arrivantes,
- les changements de périmètres (communes sortantes) perturbent la juste appréhension du coût d'un habitant supplémentaire en équipements ; on ne tient pas compte, par exemple, des transferts de dette et de charges aux communes sortantes.

Ces ratios permettent néanmoins d'avoir une idée de l'effort d'équipement particulier des villes nouvelles, soit 8.000 euros par habitant.

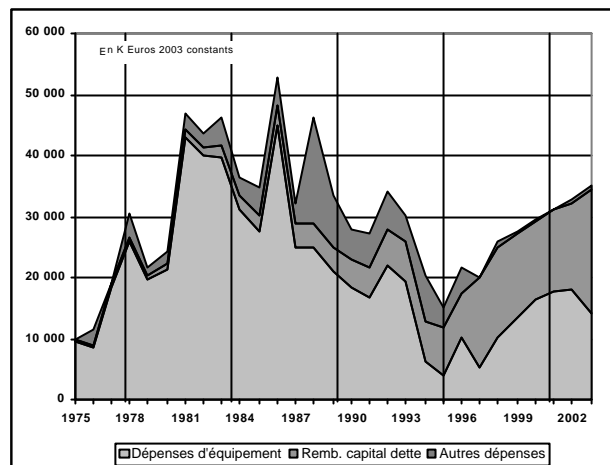
## B. Dépenses d'investissement : dépenses d'équipement et remboursement du capital

Les graphiques ci-dessous illustrent les situations des 5 villes et l'importance croissante du remboursement du capital dans les dépenses d'investissements

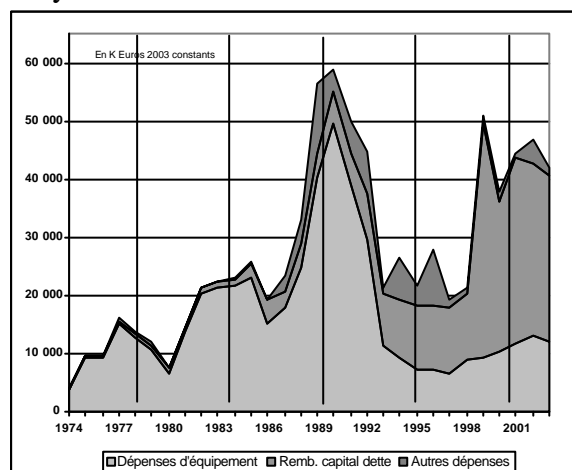
Cergy



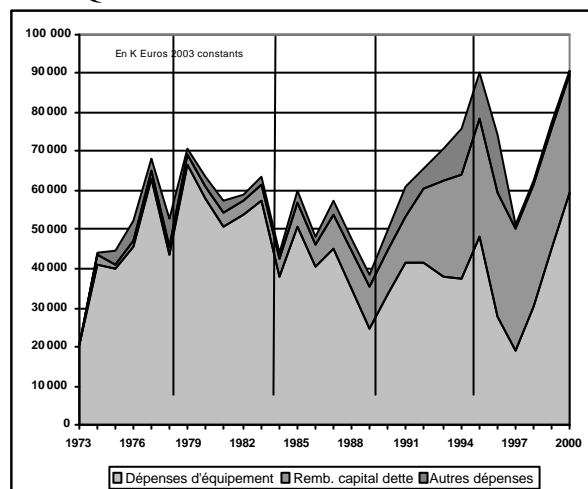
Sénart



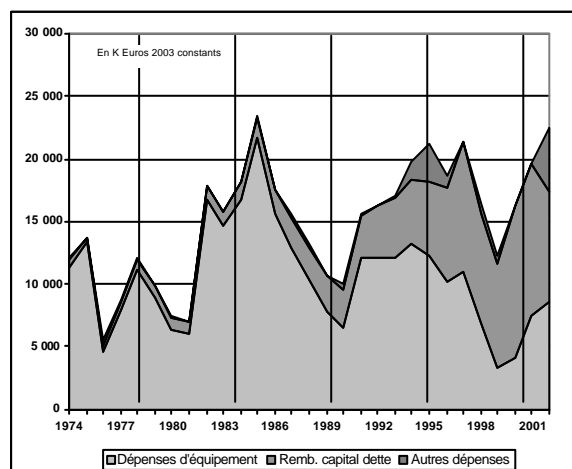
Evry



Saint Quentin

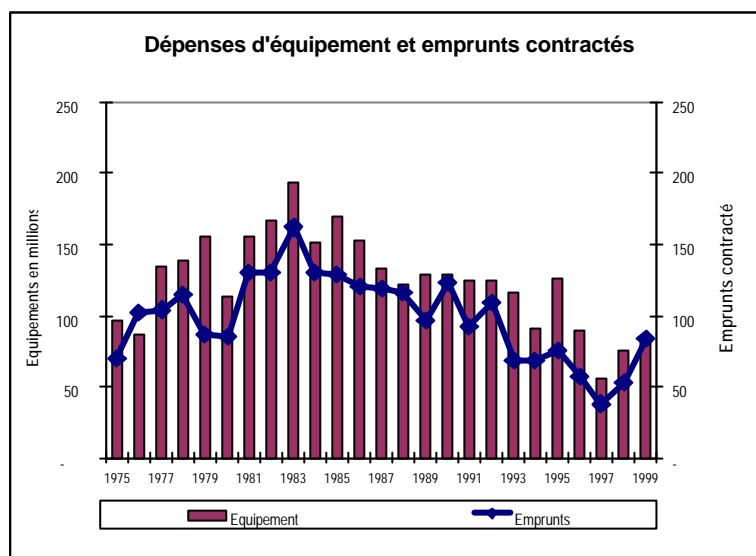


Isle d'Abeau



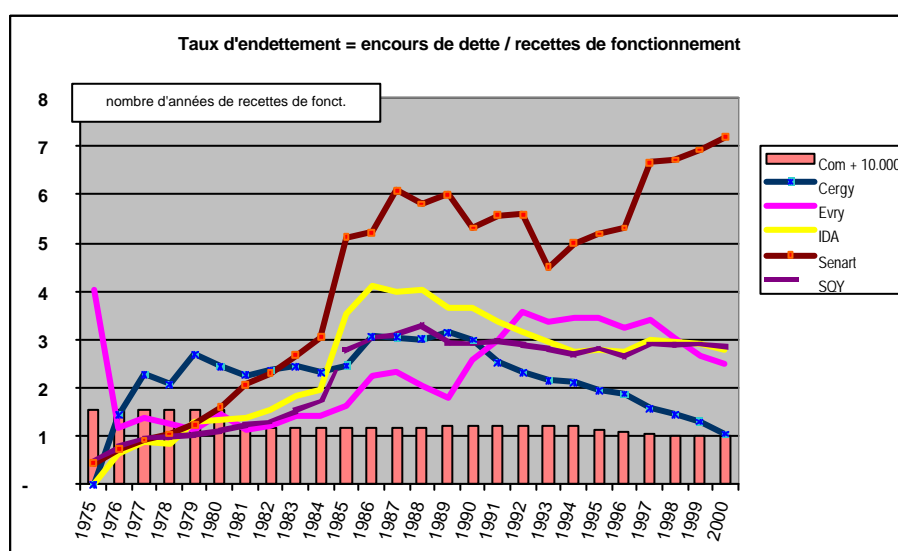
## C. Un financement sur emprunt

Les dépenses d'équipement pour l'ensemble des cinq villes nouvelles ont été financées à 85% par emprunt sur l'ensemble de la période. Le graphique ci-dessous illustre le rapport, année après année, entre les dépenses d'équipement et les emprunts qui reste globalement stable tout au long de la période.



L'encours de dette des villes nouvelles est très élevé par rapport à la moyenne des communes françaises. Sur l'ensemble de la période, l'encours de la dette représente en moyenne 3 années de recettes de fonctionnement, alors que la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants est de l'ordre d'une année seulement. Le cas de Sénart est particulier et préoccupant puisque son ratio d'endettement atteint 7 années de recettes de fonctionnement<sup>47</sup>. Au contraire, Cergy est la seule ville nouvelle revenue dans la norme nationale.

### Taux d'endettement des SAN



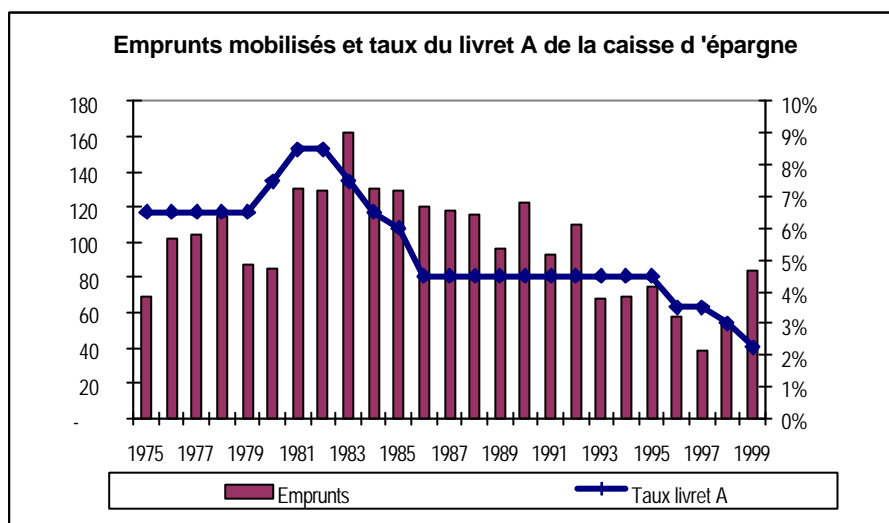
<sup>47</sup> Cette situation résulte en partie des renégociations destinées à effacer les emprunts à annuité progressive (voir annexe 7).

Un rapprochement entre le niveau des emprunts mobilisés chaque année par les cinq villes nouvelles et le taux du livret A des caisses d'épargne sur lesquels s'adossaient les prêts est édifiant. L'effort maximal consenti en matière d'équipement par les villes nouvelles s'est effectué au moment où les taux étaient les plus élevés.

A titre indicatif :

- Cergy a emprunté à 15 ans en 1975 au taux de 9%,
- en 1983 au taux de 17,5%,
- en 1993 à 8%.

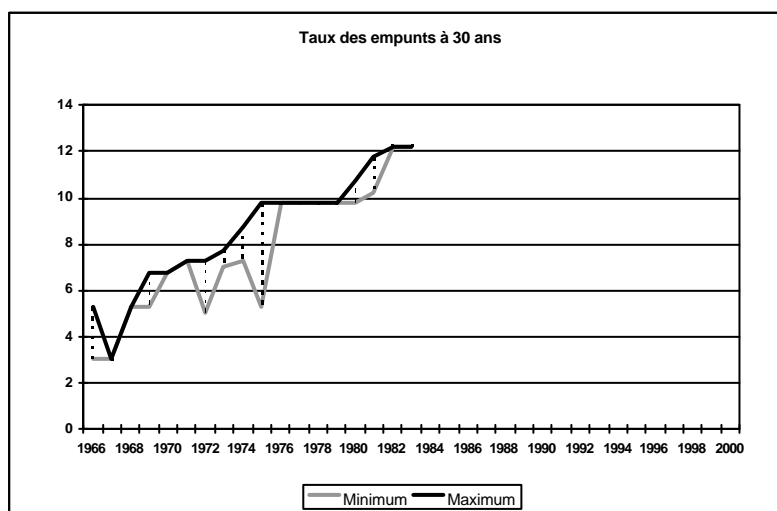
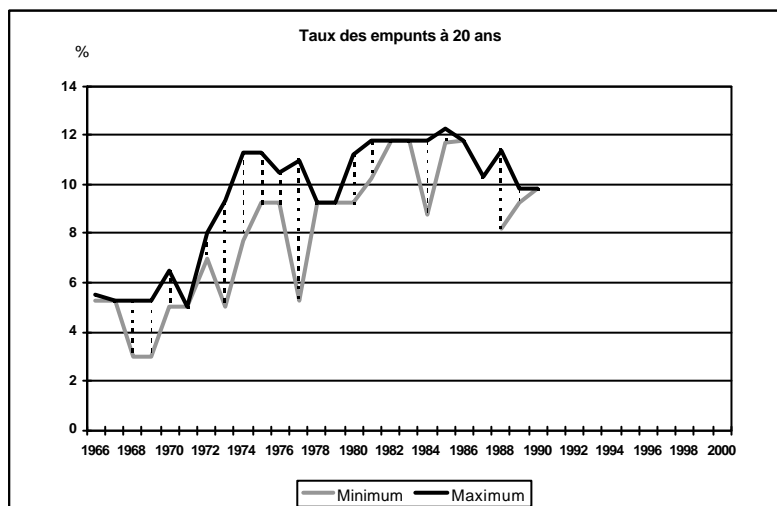
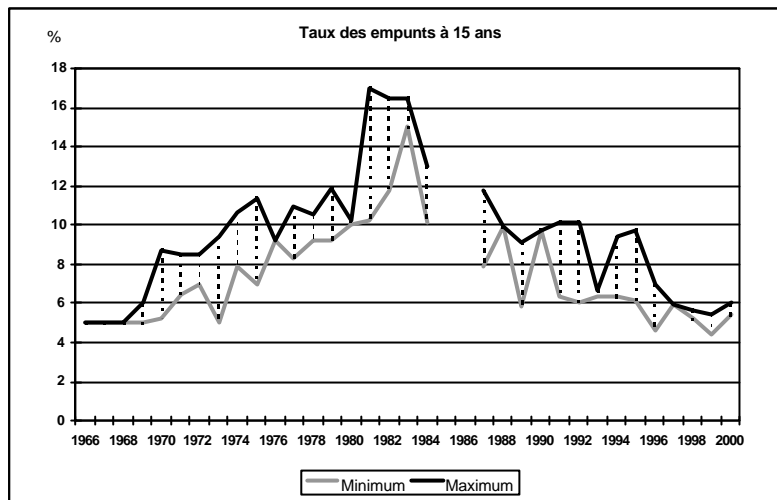
Emprunts contractés et taux du livret A



Heureusement, les contrats de prêts de l'époque n'étaient pas très contraignant en terme de conditions de remboursements anticipés. Souvent, il n'était même pas prévu de pénalités. Un vaste champ de renégociation de dette s'est donc ouvert et la plupart des villes nouvelles en ont profité. Mais la gestion active de la dette compte aussi des risques et les renégociations n'ont pas toujours été profitables, comme on le verra avec les emprunts à annuité progressive (voir annexe 7).



## D. Taux des emprunts selon leur durée (état de dette de l'Isle d'Abeau, Sénart, Saint Quentin)

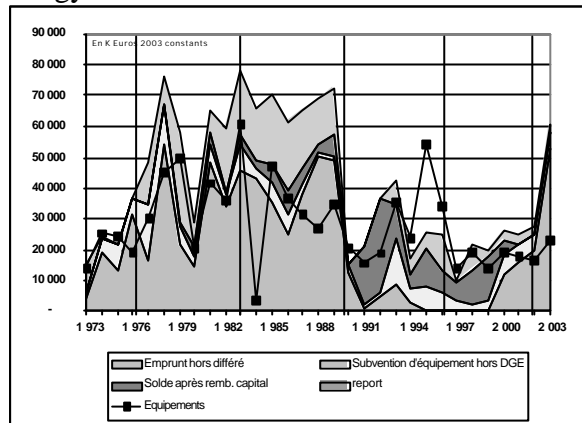


Pendant certaines années, on ne trouve pas de prêt dans la durée correspondante dans les états de dette des trois SAN, notamment au-delà de 30 ans, après 1985.

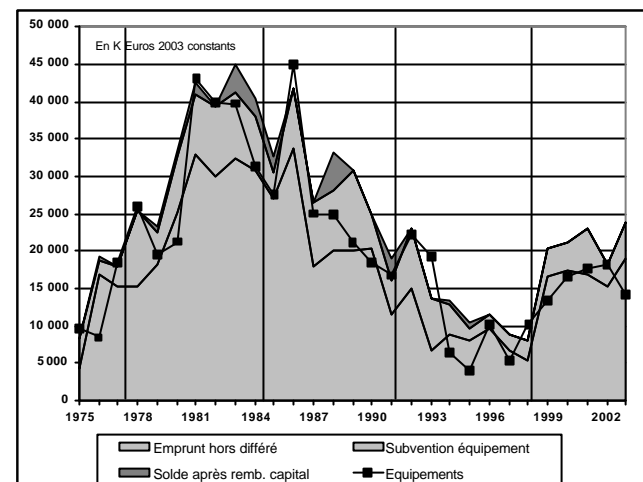
## E. Le financement des investissements de chaque SAN

La prépondérance du financement des investissements par emprunt est générale, mais on constate aussi selon les SAN d'autres ressources et notamment les subventions qui furent importantes dans les années 70 et parfois 80.

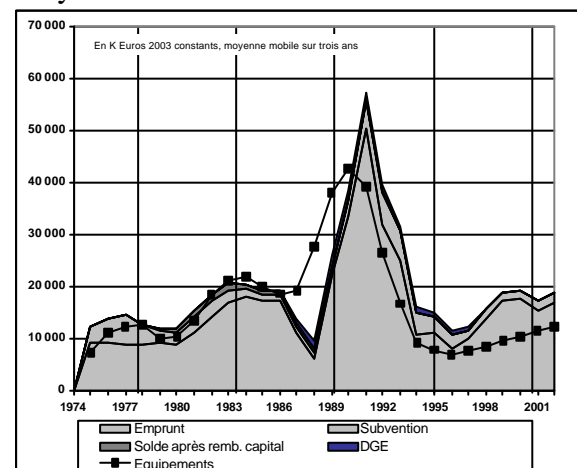
### Cergy



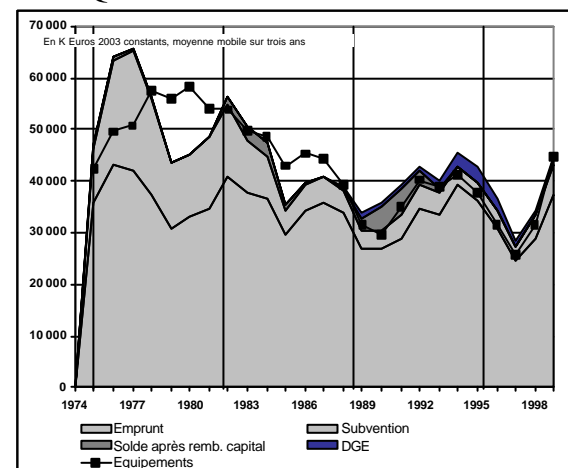
### Sénart



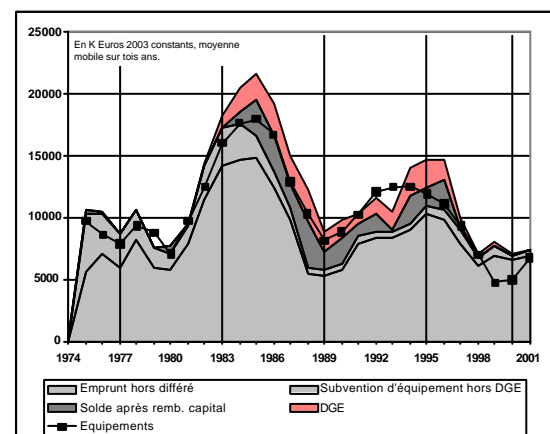
### Evry



### Saint Quentin

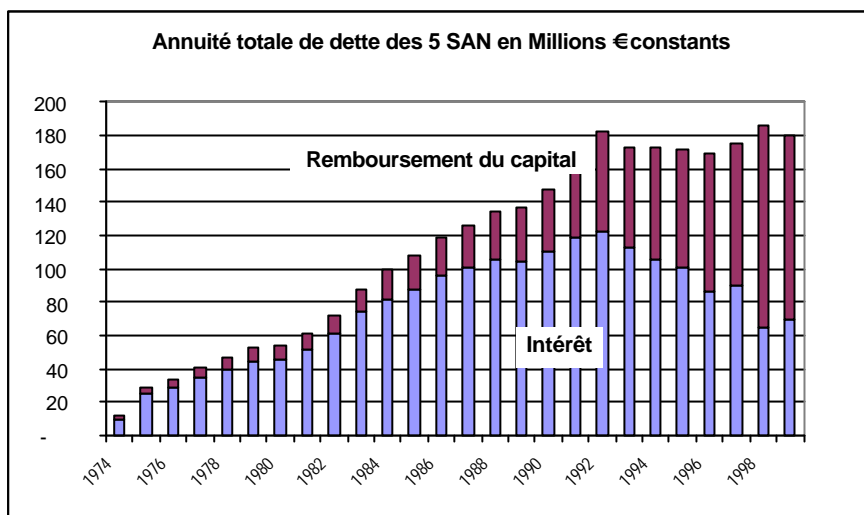


### Isle d'Abeau



## F. Une dette considérable

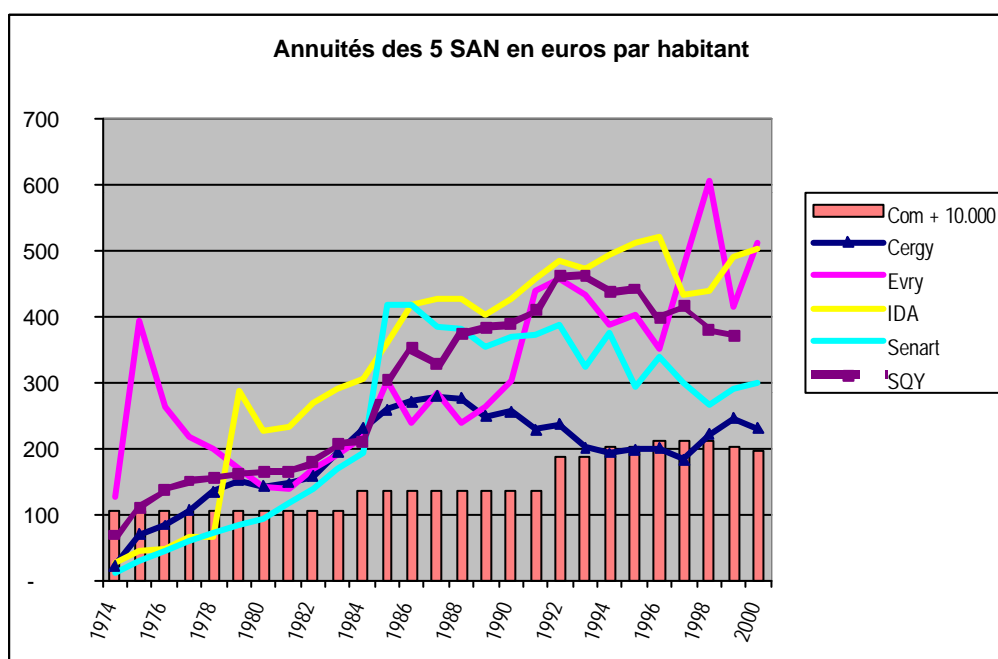
La conséquence évidente du mode de financement privilégiant l'emprunt est un endettement massif avec la nécessité pour les SAN de s'acquitter d'annuités très fortes (intérêts de la dette en fonctionnement et remboursement du capital en investissement).



En 20 ans (1974-1993) l'annuité de la dette des cinq SAN est passé de 10 à 180 millions d'euros :

- elle s'accroît de 1974 à 1993, essentiellement du fait des intérêts de la dette,
- puis elle se stabilise dans les années 1990 autour de 180 millions,
- toutefois sa structure se modifie car si les intérêts de la dette diminuent, passant de 120 à 70 millions, le remboursement du capital augmente.

Les niveaux des annuités par habitant sont assez différents d'un SAN à l'autre, mais tous les SAN, sauf Cergy, se trouvent largement au-dessus de la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants.



## 2.6. LE FINANCEMENT DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT

### A. Une vision globale

L'emprunt n'est pas seule recette d'investissement même s'il est prépondérant. La section investissement d'une collectivité retrace les opérations relatives à son patrimoine : travaux, acquisitions. La partie dépense de la section d'investissement est composée principalement :

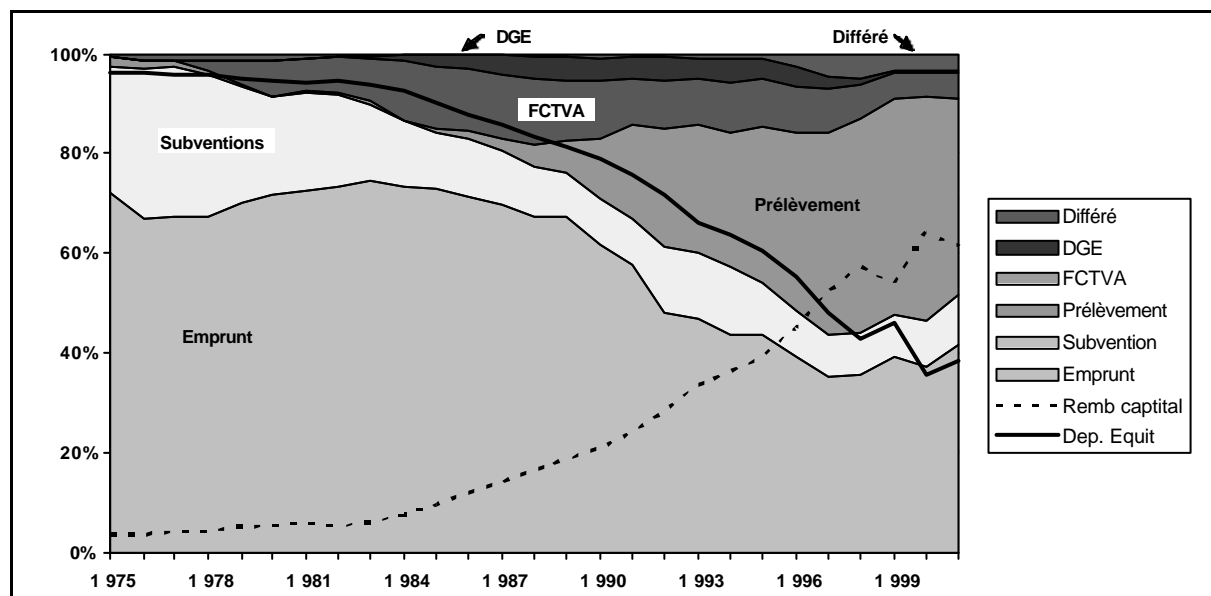
- des dépenses d'équipement,
- du remboursement du capital de la dette.

Face à ces dépenses, des recettes équilibrent la section d'investissement. Ces recettes sont d'origines différentes :

- origine bancaire : emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignation, de la CAECL, du Crédit Foncier...
- des aides de l'Etat directement liées à l'équipement : il s'agit de subventions d'équipements, du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ou la Dotation globale d'Equipement,
- une autre aide de l'Etat : le différé d'amortissement,
- le prélèvement de la section de fonctionnement : l'excédent d'exercice du fonctionnement est versé à la section d'investissement.

Dans la période d'étude la structure des recettes d'investissement a considérablement évolué. Le graphique suivant représente :

- la part de chaque financement dans les recettes totales de l'ensemble des villes nouvelles étudiées (aires grisées ou hachurées),
- le poids des dépenses d'équipement et du remboursement du capital sur les dépenses d'investissement (traits continu ou discontinu).



Trois grandes périodes se révèlent, elles se retrouvent dans chaque ville nouvelle.

#### 1973-1977 :

Les dépenses d'équipements représentent plus de 95% des dépenses d'investissement. Elles sont entièrement prises en charges par l'emprunt et les subventions d'équipements. Le remboursement du capital est encore très faible : le différé d'amortissement et le recours modéré au prélèvement permettent de financer cette dépense.

#### 1978- 1987 :

Le FCTVA permet sur cette période de rembourser l'intégralité de la partie «capital» de l'annuité de la dette. Le recours au prélèvement n'est alors plus nécessaire, ce mode de financement disparaît temporairement.

#### 1988-2004 :

Le remboursement du capital de la dette croît rapidement alors que les dépenses d'équipements diminuent, en 1997 les deux courbes se croisent. Cette mutation forte des dépenses d'équipement a des répercussions directes sur les recettes. L'emprunt ne peut rester le principal mode de financement *car cela reviendrait à rembourser de la dette par une nouvelle dette*. Dans le même temps les recettes liées aux subventions, au FCTVA et à la DGE se réduisent car les SAN s'équipent moins qu'auparavant. *Le prélèvement sur les recettes de fonctionnement, en d'autre terme l'épargne, devient alors une ressource capitale* pour la section d'investissement. En 1997 le prélèvement représente plus de 40% des recettes d'investissement des SAN étudiés.

### **B. Le FCTVA**

A partir de 1978, les collectivités locales peuvent récupérer la TVA à laquelle ils sont assujettis pour toutes dépenses d'équipements. Cette récupération s'opère par le biais du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

*Pour les SAN, cette nouvelle recette n'a été pas prévue mais arrive très opportunément*. Elle est très importante car proportionnelle aux dépenses d'équipement : de l'ordre de 15% du coût TTC des investissements. Afin de faciliter leur création, les EPCI créés par les lois de 1992 et de 1999 perçoivent le FCTVA dans l'année des travaux. Curieusement, les SAN et les communautés urbaines continuent à le percevoir dans des conditions de droit commun avec deux ans de retard. On ne saurait penser à tout, et les créateurs des villes nouvelles n'avaient pas anticipé le FCTVA .

Recette d'investissement, les SCA, puis les SAN, comme toutes les grandes collectivités, ont considéré que ce n'était pas un remboursement sur une TVA acquittée mais une ressource pérenne d'investissement. Comme la loi l'autorisait, le FCTVA leur a permis entre 1978 et 1987 de rembourser le capital de la dette et de *retarder de 10 ans le recours au prélèvement sur les recettes de fonctionnement*.

Le FCTVA a donc été une aide non négligeable pour les SAN mais aussi un piège. En effet, recourir au FCTVA pour rembourser le capital de la dette a réduit l'obligation de dégager un épargne brute au niveau des ambitions d'investissement des villes nouvelles.

### C. La DGEAN

Initialement calculées par catégories d'équipement, certaines subventions d'investissement deviennent à partir de 1983 forfaitaires et globalisées avec la création de la Dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles (DGEAN). La spécificité de la DGEAN par rapport à la DGE de droit commun réside en l'attribution de ses crédits. Les crédits DGE sont répartis par les préfets de département alors que la DGEAN est répartie par le Secrétariat général des villes nouvelles (SGVN).

Ce mode de fonctionnement assez flexible a donné au SGVN un outil d'arbitrage afin d'aider les SAN selon leurs difficultés financière. Ainsi entre 1994 et 1997 la moyenne du ratio « DGE / dépenses d'équipement » est nettement en la faveur des SAN les plus en difficultés.

	DGE/ Dépenses d'équipement, moyenne 1994-1997
Sénart	17%
L'Isle-d'Abeau	16%
Evry	11%
Saint-Quentin	10%
Cergy	4%
<b>Moyenne</b>	<b>10%</b>

Bien que limitée et inférieure aux anciennes subventions d'investissements la DGEVN s'élevait en moyenne à environ 7% des dépenses d'équipement contre 2,5% pour la DGE de droit commun.

### D. Le différé d'amortissement en section d'investissement

Le rôle du différé d'amortissement dans le financement des équipements a été à peu près identique pour l'ensemble des villes nouvelles durant la première période mais très variable pendant la seconde.

Le tableau suivant présente en moyenne sur les périodes 1975-1982 et 1996-2002 la part du différé d'amortissement dans les recettes d'investissement des SAN. L'Isle-d'Abeau et Sénart sont incontestablement les principaux bénéficiaires de cette aide de l'Etat : entre 1996 et 2002 le différé représente respectivement 13 et 14% des recettes d'investissement.

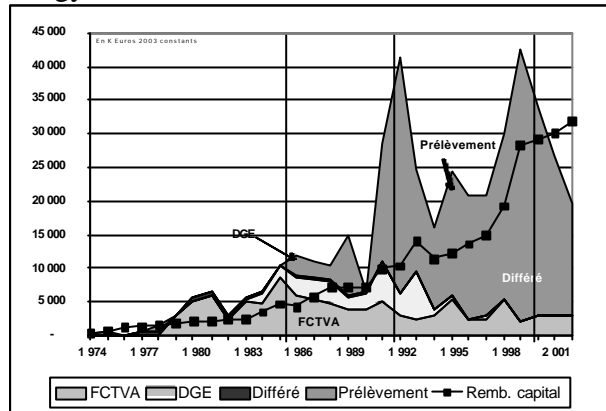
Moyenne du poids du différé d'amortissement en % des recettes d'investissement

	1975-1982	1996-2002
Cergy	1%	0%
Evry	2%	1%
L'Isle-d'Abeau	1%	13%
Sénart	1%	14%
Saint-Quentin	2%	0%
<b>moyenne</b>	<b>1%</b>	<b>4%</b>

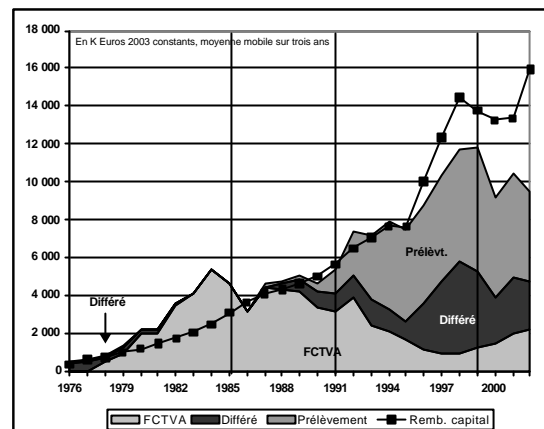
## E. Prélèvement

Le développement du remboursement du capital entraîne un besoin croissant de prélèvement ou de virement de la section de fonctionnement.

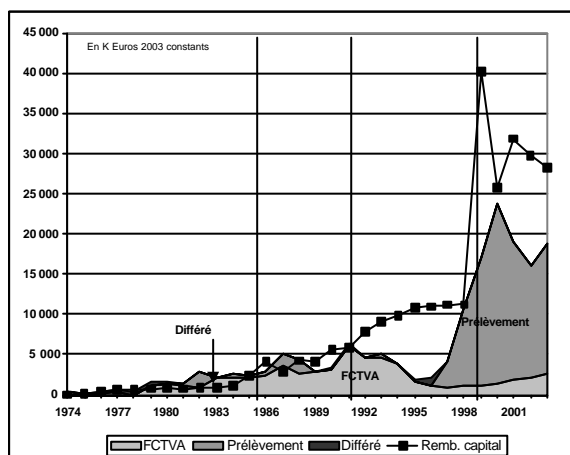
### Cergy



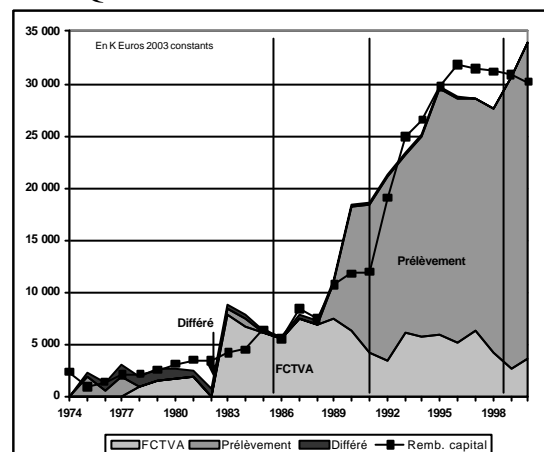
### Sénart



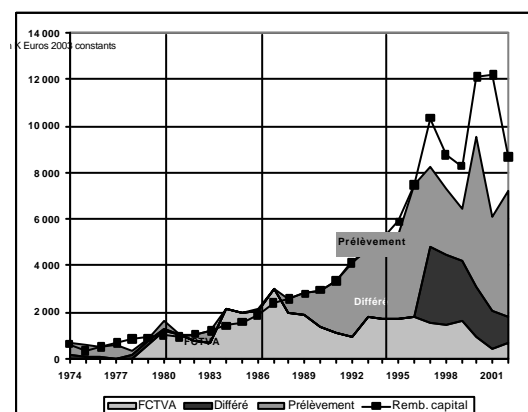
### Evry



### Saint Quentin



### Isle d'Abeau



## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les villes nouvelles ont été confrontées au financement d'un projet tout à fait exceptionnel : accueillir 400.000 habitants nouveaux en leur offrant une qualité de services et d'équipements digne de celles de centres de grandes villes. Le coût de ce projet a été très lourd pour les SAN.

La dette particulièrement importante qui en a découlée a entraîné la nécessité d'une structure financière que l'on retrouve dans les cinq SAN étudiés.

On pourra évoquer *un modèle financier des villes nouvelles* qui se caractérise par :

- des recettes de fonctionnement relativement élevées, notamment par rapport aux communautés urbaines,
- des dépenses de fonctionnement assez limitées avec des dépenses de personnel faibles, mais beaucoup de transferts aux communes sur la section de fonctionnement,
- des annuités très élevées, d'abord du fait des intérêts de la dette puis du remboursement du capital,
- une épargne de gestion très élevée qui permet d'obtenir une épargne brute positive dès les années 1980,
- un poids croissant du remboursement du capital qui ne permet pas à la plupart des SAN de rembourser le capital dû en parfaite orthodoxie financière (c'est-à-dire sans emprunter pour rembourser la dette).

Le coût du développement de l'urbanisation a donc été très important pour les SAN, les dépenses d'équipement et la dette en témoignent. Pour une large part, le projet s'est réalisé dans des conditions qui n'étaient plus optimales. Les SAN et donc leurs contribuables essentiellement professionnels ont très largement contribué au financement du projet villes nouvelles.



## **PARTIE 3 OUTILS FINANCIERS SPECIFIQUES AUX VILLES NOUVELLES**

Dès l'origine, trois modes d'aides financières des villes nouvelles ont été prévues :

- le différé « villes nouvelles »,
- le moyen d'équilibre,
- la population fictive dans la DGF.

La question est évidemment de savoir quelle aura été l'utilité et l'efficacité de ces outils pour les villes nouvelles, globalement ou pour certaines périodes de leur histoire. Plus largement, ces solutions peuvent-elles intéresser des cas similaires de collectivités connaissant une urbanisation massive ?

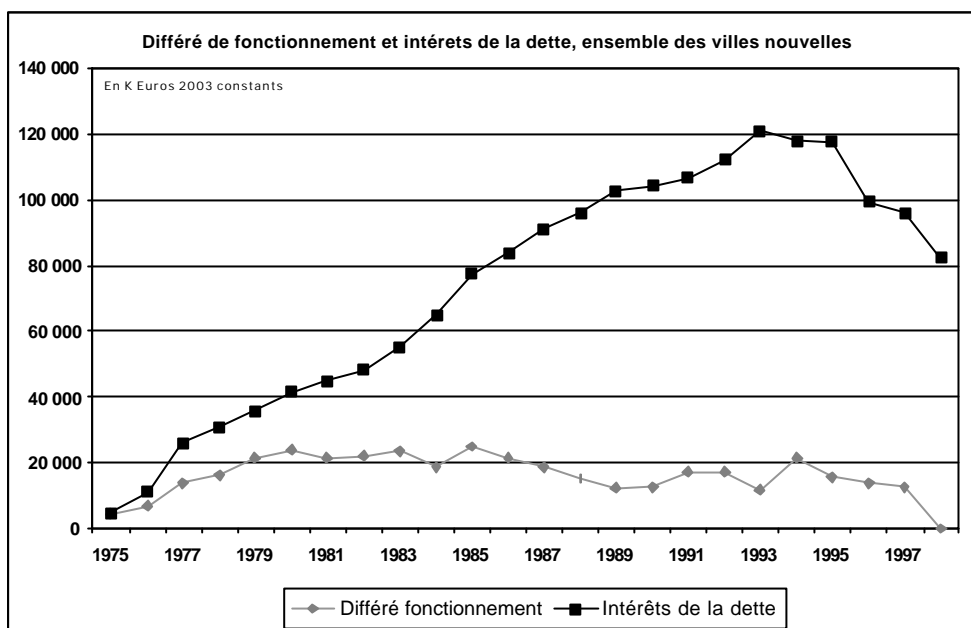
### **3.1. LE DIFFERE « VILLES NOUVELLES »**

Le différé d'amortissement est une solution classique qui consiste à retarder le remboursement du capital d'un emprunt. Il s'agit de l'une des méthodes de « profilage » du remboursement de telle façon qu'il soit adapté au profil de ressources de l'emprunteur.

Dans le cas des villes nouvelles, le différé est particulier. Contrairement au différé bancaire classique qui est limité au remboursement du capital, il concerne l'ensemble de l'annuité : les frais financiers et le remboursement du capital. Le différé des collectivités de Province est intégralement pris en charge par l'Etat. En région parisienne, le différé est une avance consentie par l'Etat et la Région Ile-de-France. L'objectif du différé est d'aider les villes nouvelles à payer leurs annuités (paiement de intérêts de la dette + remboursement du capital) jusqu'à ce qu'elles parviennent à leur autonomie financière.

Ce dispositif a été importé de Grande-Bretagne. Le New Towns Act proposait en 1946 des prêts préférentiels (les taux étaient inférieurs de trois points en moyenne à ceux du marché), qui étaient remboursés lorsque les recettes des nouvelles collectivités le permettaient. Mais ce procédé fut jugé trop coûteux par le ministère des Finances en France et le système anglais fut largement adapté. Moins avantageux que le système anglais, le différé français a une particularité : il est inscrit dans la loi.

La loi du 10 juillet 1970 prévoit en effet que l'Etat effectuera des dotations en capital aux villes nouvelles mais il laisse ouverte la question du régime de ces dotations. Ainsi les modalités du différé d'amortissement ont pu très sensiblement évoluer depuis la création de villes nouvelles et plusieurs périodes peuvent être définies.



## A. De 1973 à 1980

### Versement du différé :

Jusqu'en 1980, le différé d'amortissement compense au franc près la totalité des annuités payées chaque année par les villes nouvelles. Il est calculé emprunt par emprunt car les emprunts des collectivités locales n'étaient pas globalisés jusqu'en 1978<sup>48</sup>. Il était courant que chaque SCA contracte 30 emprunts par an, tous au même taux, et presque tous sur une même durée. Les différés étaient strictement adossés à ces prêts.

### Remboursement du différé :

Le remboursement est prévu sur 20 ans à compter de la cinquième année. Pour une ville nouvelle créée en 1972, les premiers remboursements devaient donc débuter en 1976. *Devant l'incapacité des SCA de rembourser leur différés aussi vite, l'Etat a transformé les avances de quatre premières années en dotations en capital pour l'ensemble des villes nouvelles. En clair : ils ne furent jamais remboursés.*

Par la suite, seules les agglomérations nouvelles dont la situation financière et fiscale est considérée comme difficile bénéficieront encore de cette remise totale de la dette : Saint-Quentin-en-Yvelines, l'Isle-d'Abeau, Grand-Melun, Sénart-Villeneuve.

Néanmoins les villes nouvelles doivent rembourser le District de la Région de Paris<sup>49</sup>, et logiquement les villes d'Ile de France effectuent leur premier remboursement en 1978 ou 1979.

<sup>48</sup> A partir de 1978, pour les villes de plus de 10.000 habitants, la CDC a remplacé les prêts individualisés par équipement par des prêts globaux destinés à combler le besoin de financement global des collectivités au vu d'un simple liste d'équipement. La procédure de globalisation a été étendue par la suite à toutes les collectivités.

<sup>49</sup> Etablissement public qui se transformera en Région Ile de France.

## B. De 1980 à 1983

### Versement du différé :

A partir de 1980 les programmes ne sont plus financés à 100% par le différé. Mais le SGVN prend acte de la disparition des prêts spécifique par équipement et de la mise en place de la globalisation des prêts. De toute façon il n'est plus possible de calculer les différés sur un montant précis de remboursement par équipement.

Il se trouve qu'avec les taux d'intérêts pratiqués à cette période, le coefficient d'annuité des prêts à 20 ans était pratiquement de 10%<sup>50</sup>. Par souci de simplification informatique, il est décidé de calculer le différés sur la base de 40% du montant des emprunts éligibles, répartis à raison de 10% chaque année. Comme la première annuité était inférieure à l'annuité constante, les villes nouvelles connaissaient ainsi un petit avantage<sup>51</sup>. Il se répétait chaque année avec les nouveaux différés.

### Remboursement du différé :

Il s'effectue par vingtième du total du différé, à partir de la cinquième année et pendant 20 ans, qu'il s'agisse du remboursement à l'Etat ou à la Région Ile-de-France qui a remplacé le District.

Ce dispositif aboutissait à concentrer l'aide publique sur une courte période. Il génère une très forte élévation du niveau de remboursement à la cinquième année. En effet, cinq ans après le début d'une opération, les versements liés au différé s'arrêtent, les remboursements de ce même différé commencent, et les annuités normales doivent aussi être réglées entraînant un «effet d'escalier».

## C. De 1984 à 1993

Les mécanismes de versement et de remboursement du différé ont ensuite été modifiés pour éviter cet « effet d'escalier ». Le nouveau système s'appuie alors sur des versements dégressifs et des remboursements progressifs.

Cette modification du différé est accompagnée d'une transformation des modalités de remboursement des prêts de la CDC : les annuités deviennent elles aussi progressives pour trois SAN (Isle d'Abeau, Sénart et Val Maubué). *Il faut rappeler que ces prêts allégeaient la charge d'emprunt des SAN dans des conditions discutables<sup>52</sup> mais surtout allégeaient la charge des différés pour l'Etat.*

---

<sup>50</sup> L'annuité constante d'un emprunt de 1.000 à 8 % sur 20 ans est de 101,95 soit pratiquement 10% du capital emprunté ; quatre annuités représentent donc 40% du capital emprunté.

<sup>51</sup> En M12 où l'on ne tenait pas compte des intérêts courus non échus, n'étaient inscrits que les intérêts de la première année *prorata temporis*, et donc inférieur à 10% des emprunts ; au contraire, le différé était acquit à hauteur de 10%, d'où un différentiel de trésorerie budgétaire parfois important.

<sup>52</sup> Voir annexe 7.

## Versement du différé :

Le montant du différé relatif à une opération est calculé à partir de deux taux :

- le taux de l'autorisation de programme (AP), fraction de l'emprunt contracté par la ville nouvelle que l'Etat et la Région s'engagent à avancer,
- le crédit de paiement (CP) est la part de l'avance globale remboursée chaque année.

Le calcul du différé n'est donc plus automatique. Il dépend des opérations et de la santé financière des collectivités.

En 1988 l'échéancier des différés est raccourci ce qui permet d'avoir une meilleure aide au départ, mais évidemment pendant moins longtemps, 8 ans au lieu de 10. Le remboursement est progressif : il s'effectue à compter de la 11<sup>ème</sup> année, par palier de 5 ans, pendant 20 ans, en pourcentage de l'AP globale.

Le tableau suivant illustre les conditions du différé pour un emprunt de 1.000 et un taux d'AP de 50 % avec les taux et coefficients de 1984 et ceux de 1988.

Différés reçus et remboursés à partir de 1984

Emprunt	1 000			
taux AP	50%			
<b>montant éligible</b>	<b>500</b>			
taux de CP	différés 84	CP type 84	différés 88	CP type 88
année 1	13,0%	65	16,0%	80
année 2	13,0%	65	16,0%	80
année 3	13,0%	65	16,0%	80
année 4	13,0%	65	16,0%	80
année 5	9,5%	48	12,0%	60
année 6	9,5%	48	12,0%	60
année 7	9,5%	48	6,0%	30
année 8	6,5%	33	6,0%	30
année 9	6,5%	33	-	-
année 10	6,5%	33	-	-
Total	100,0%	<b>500</b>	100,0%	<b>500</b>

AP = Autorisation de Programme CP= Crédits de paiement

remboursements	taux annuels	montants annuels
année 11	2%	10
année 12	2%	10
année 13	2%	10
année 14	2%	10
année 15	2%	10
année 16	4%	20
année 17	4%	20
année 18	4%	20
année 19	4%	20
année 20	4%	20
année 21	6%	30
année 22	6%	30
année 23	6%	30
année 24	6%	30
année 25	6%	30
année 26	8%	40
année 27	8%	40
année 28	8%	40
année 29	8%	40
année 30	8%	40
Total	100%	500

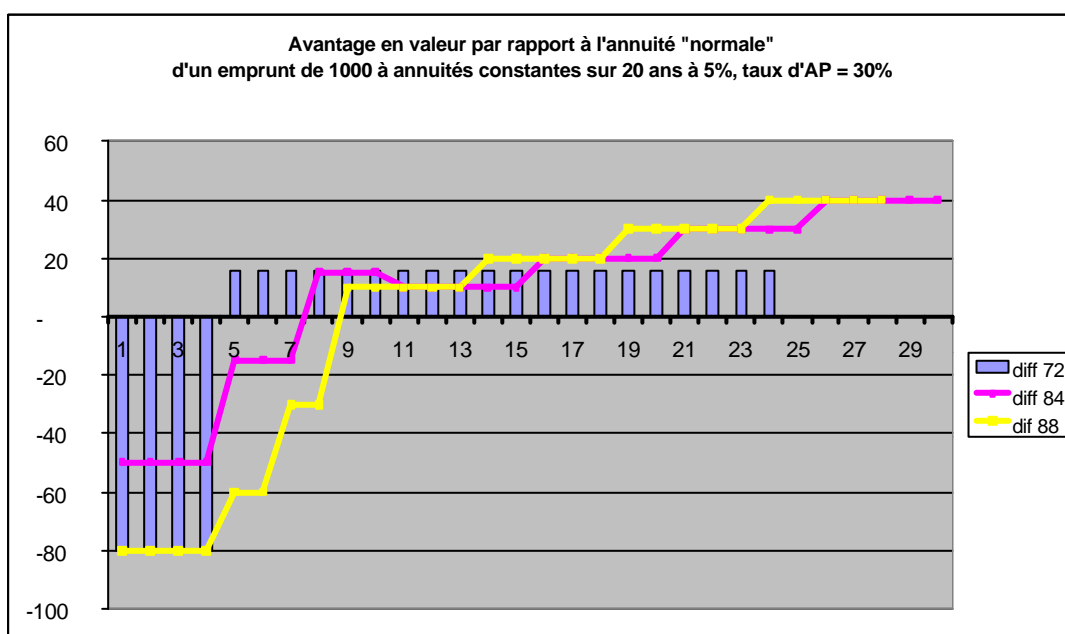
## D. De 1994 à 2005

La région Ile-de-France modifie sa contribution à partir du XIe plan : le différé est abandonné et remplacé par une subvention aux projets d'investissement des villes nouvelles. L'Etat maintient de son côté son système de différé.

## E. les effets réels des différés

A l'origine, un différé total de l'annuité pendant 4 ans devait suffire pour régler tous les problèmes dits de « trésorerie » des villes nouvelles. Ce principe s'appuyait sur de nombreuses simulations financières.

Les annuités prises en charge par l'Etat ou la Région d'Ile de France ne devaient être remboursées qu'à la suite de la période du remboursement intégral de l'emprunt. L'objectif implicite est de réduire la charge réelle du fait de la valeur moindre des remboursements lointains, tout en garantissant à l'Etat ou à la Région des remboursements en valeur courante équivalents. Pour l'Etat et la Région, l'étalement dans le temps de l'aide est aussi un avantage.

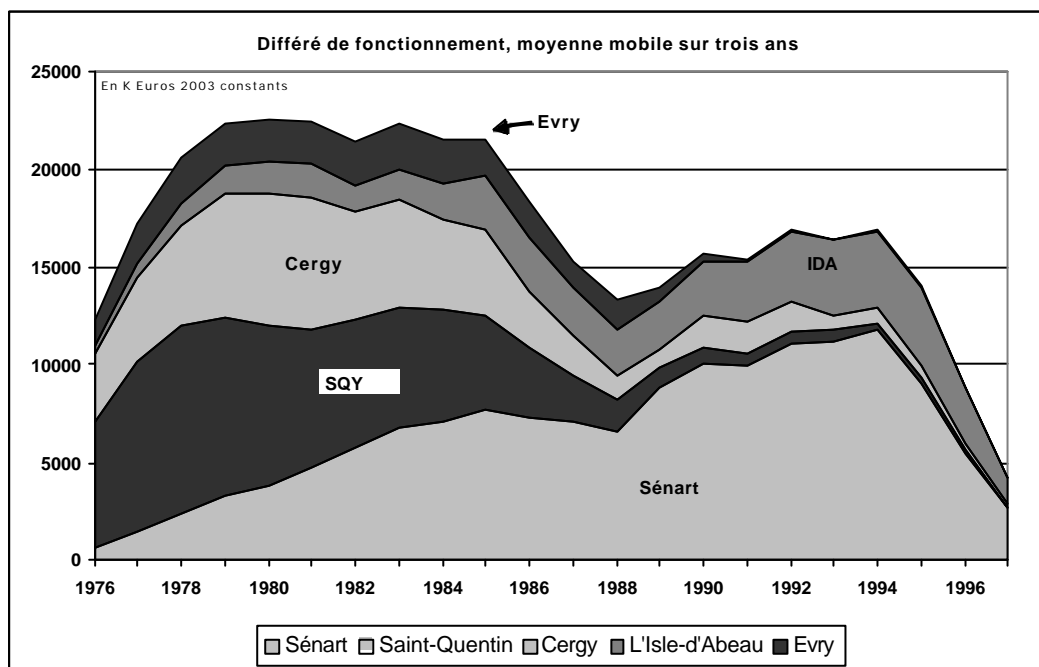


Les calculs montrent que l'avantage retiré par les villes nouvelles représente environ une subvention indirecte de l'ordre de 12% du montant emprunté. Cet avantage est plus ou moins fort en fonction des taux d'intérêt (plus l'intérêt est élevé, plus fort est l'effet de la subvention), du taux d'AP (une AP de 25% correspond au système de 1972, toute AP supérieure à un meilleur rendement), et de la durée (le passage des prêts de 20 à 15 ans rend le système moins efficace).

## F. Le différé : une aide efficace et nécessaire

Chaque ville nouvelle a connu une histoire particulière de différé : il s'est arrêté tôt pour Cergy et Saint-Quentin, puis Evry. Il est resté important pour l'Isle d'Abeau et surtout Sénart. On retrouvera dans chaque monographie les résultats concernant chacune des villes. On note que :

- Sénart est incontestablement la ville nouvelle qui a bénéficié le plus du différé : entre 1976 et 1996 elle a reçu près de 40% du différé total ;
- l'Isle-d'Abeau arrive en deuxième position pour les pourcentages du différé par rapport aux intérêts ;
- mais en montant brut, ce sont respectivement Saint-Quentin et Cergy qui prennent les deuxième et troisième places ;
- Evry est la ville nouvelle la moins aidée par le différé : cette aide représente à peine 20% des intérêts de la ville sur la période d'étude.



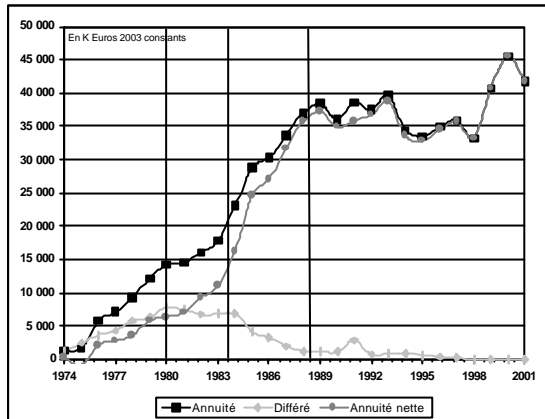
	Différé en % des intérêts, moyenne entre 1976 et 1996	Total du différé versé, en millions euros 2003
Sénart	43%	145
L'Isle-d'Abeau	36%	50
Cergy	26%	68
Saint-Quentin	24%	86
Evry	19%	27
<b>Moyenne</b>	<b>31%</b>	<b>376</b>

## G. L'évolution du différé dans les cinq villes nouvelles

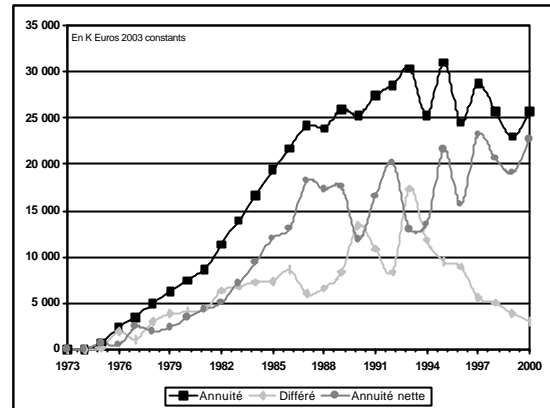
Dès les années 90, Cergy et Saint Quentin ne bénéficient plus de différé : leur envol est définitif. Evry se trouve dans la même situation bien que la ville nouvelle ait à faire face à des investissements de centre-ville énormes et à financer une dette renégociée délicate.

Le différé reste conséquent à l'Isle d'Abeau et surtout à Sénart.

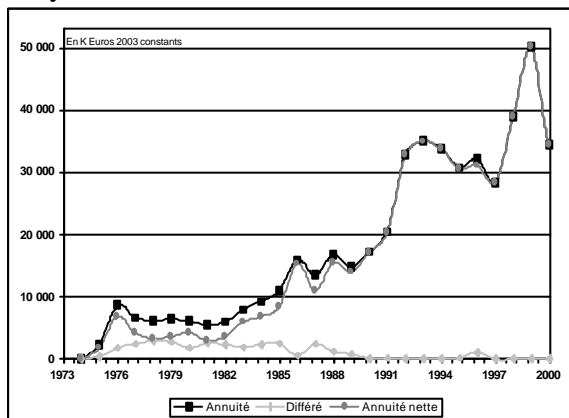
### Cergy



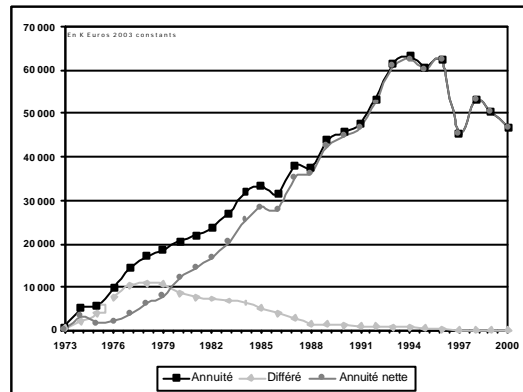
### Sénart



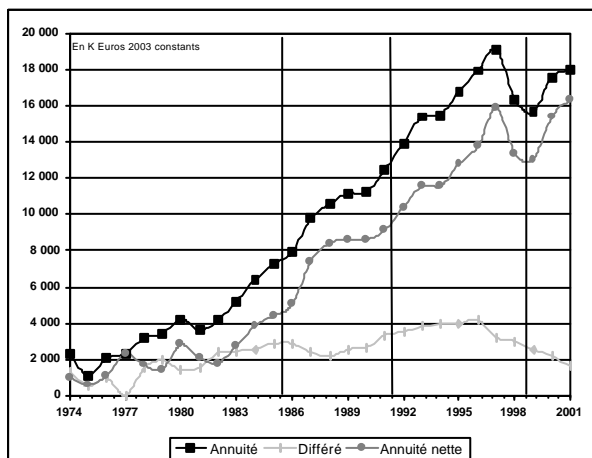
### Evry



### Saint Quentin



### Isle d'Abeau

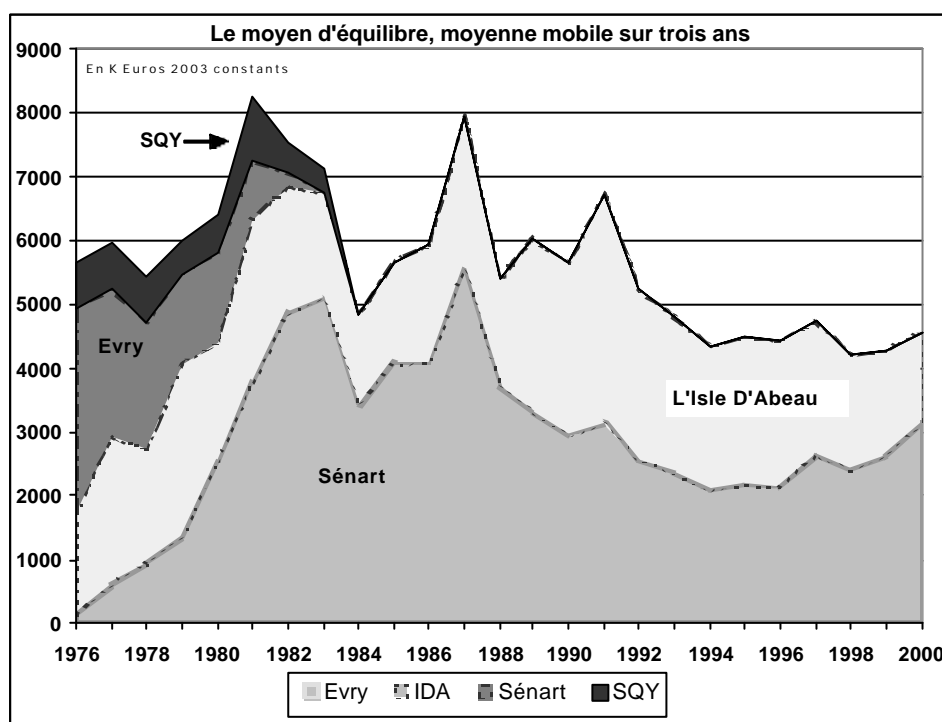


### 3.2. LE MOYEN D'EQUILIBRE

Malgré la fiscalité, la DGF et le différé d'amortissement, les SAN n'ont pu certaines années présenter des budgets en équilibre. Une dotation en capital versée par l'Etat était prévue dans la loi Boscher. Elle a été nommée pudiquement « moyen d'équilibre ». Cette dotation est un indicateur simple pour évaluer les difficultés qu'ont éprouvé les SAN pour atteindre l'équilibre entre leurs dépenses et leurs recettes de fonctionnement.

Trois catégories se distinguent :

- Cergy a bénéficié dans les premières années d'un moyen d'équilibre, mais de montants très faibles,
- Saint-Quentin et Evry ont reçu cette aide jusqu'en 1983 ; c'est à peu près à cette époque que leur épargne de gestion a commencé une forte progression,
- pour les villes nouvelles de l'Isle-d'Abeau et Sénart, le moyen d'équilibre s'est révélé déterminant : en moyenne entre 1975 et 2002, le moyen d'équilibre représente 10% des recettes de l'Isle-d'Abeau et 8% à Sénart !





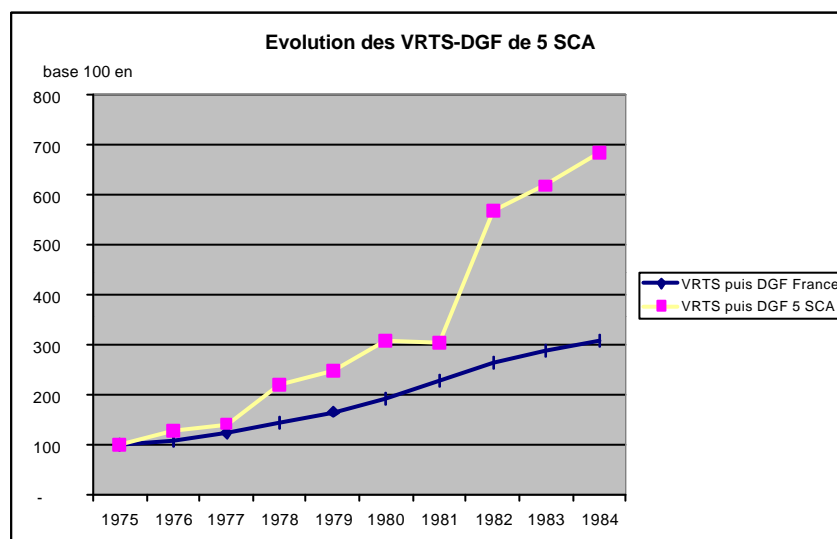
### 3.3. LE ROLE DE LA POPULATION FICTIVE DANS LA DGF DES VILLES NOUVELLES

La Dotation globale de fonctionnement a joué un rôle essentiel dans les équilibres financiers des SCA, des communes des villes nouvelles et dans un deuxième temps pour les SAN.

#### A. Les villes nouvelles dans les dispositifs du VRTS et de la DGF

Les agglomérations nouvelles se trouvent être d'abord attributaires du VRTS puis de la DGF car « les collectivités locales et leurs groupements reçoivent un VRTS leur garantissant chaque année des recettes égales à celles qu'elles auraient perçues sous le régime antérieur et en vigueur le 29 novembre 1968 (art L.241-1 du Code général des communes 1977) ».

Jusqu'en 1985, les collectivités des villes nouvelles, SCA pour la partie ZAN, et communes pour la partie hors ZAN sont donc bénéficiaires du VRTS, puis de la DGF. Le système leur est très favorable. Par exemple, entre 1975 et 1984, c'est-à-dire avant la mise en application de la loi de 1983, les dotations perçues par les cinq SCA ont été multipliées par 7 pendant que la DGF nationale était multipliée par 3.



Plusieurs raisons expliquent ces résultats exceptionnels :

- souvent construites sur des terres peu peuplées et sans commerces, où la taxe locale étaient inexistante, les SCA n'ont rien à perdre et tout à gagner dans le dispositif du VRTS<sup>53</sup>,
- l'impôt-ménage<sup>54</sup>, facteur clé est en évolution très rapide dans les villes nouvelles où le parc de logements s'accroît très vite et le produit fiscal «ménage» aussi<sup>55</sup>,

<sup>53</sup> En fait, les territoire en ZAN avait peu perçu de taxe locale avant 1967, mais la loi de 1966 avait prévu un « minimum de taxe locale par habitant » pour toutes les communes y compris les communes rurales qui n'avaient jamais perçu de taxe locale ... et les SCA.

<sup>54</sup> Ensemble des impôts locaux censés être payés par les ménages (voir annexe 2).

<sup>55</sup> Au début des années 80, chaque franc d'impôt entraîne une DGF de 0,5 franc ; le phénomène est démultiplié par des effets de levier peu connus des collectivités. En effet le foncier bâti ménage exonéré (surtout les HLM) interviennent dans le calcul ; dans certain cas on observe qu'un franc d'impôt-ménage réellement prélevé entraîne 2,5 francs de DGF !

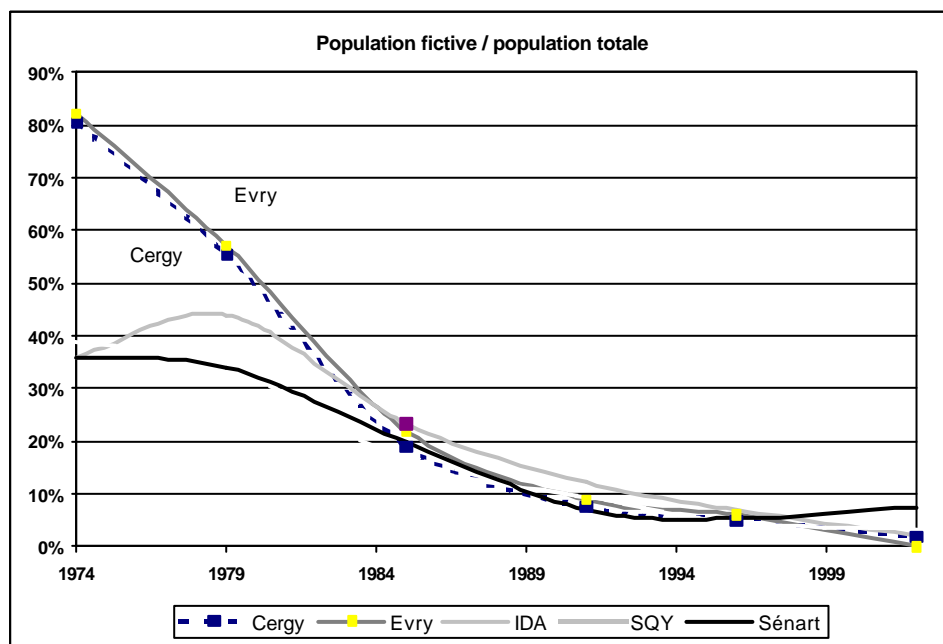
- le système du FEC, en région d'Ile de France, vient amplifier les effets positifs de l'impôt-ménage (+ 44% en 1978 par exemple par rapport aux droits théoriques),
- la population fictive grâce aux recensements complémentaires annuels joue un rôle déterminant.

## B. La population fictive en ville nouvelle

Le principe de la population fictive n'est pas spécifique aux villes nouvelles. Il a été mis en place pour aider les communes qui s'urbanisent en anticipant la population à venir. Elle s'ajoute à la population municipale, dite réelle. Elle est prise en compte pour toutes les dotations de l'Etat y compris le VRTS. La population fictive de «droit commun» est identifiée à partir des logements en chantier lors de recensements complémentaires (intercensitaires) et à raison de 4 habitants par logement en chantier. Ce coefficient est déjà favorable car le coefficient réel d'occupation observé est le plus souvent compris entre 3 et 3,5 habitants par logement. Les recensements complémentaires ne sont homologués dans les années 70 que lorsque la population augmente de 20%, population fictive comprise.

Ce principe est repris pour les villes nouvelles et amplifié<sup>56</sup> : d'une part, le coefficient sera de six habitants fictifs par logement en chantier, et d'autre part les recensements complémentaires seront de droit et annuel.

Au début, l'essentiel de la population recensée est une population fictive. En 1974, 80% de la population est fictive à Cergy et Evry et 40% dans les trois autres villes. L'inflexion est nette en 1985 avec les mutations territoriales et institutionnelles. La population fictive est encore de 25 à 30% de la population totale. Elle diminue par la suite et devient très marginale.



<sup>56</sup> Le décret 72-33 du 10 janvier 1972 indique que pour les villes nouvelles « ... la population fictive ajoutée à la population légale s'élève à six fois le nombre de logements en chantier »

La population fictive va jouer sur la DGF à deux niveaux :

- par des suppléments de dotation garantie, puis forfaitaire liée à la croissance démographique,
- et par l'abaissement des ratios comparatifs comme dans le cas de dotation comme la dotation au titre du potentiel fiscal.

Le tableau ci-dessous illustre les conséquences pour les ressources des SCA : en moyenne 30% de DGF supplémentaire en 1981. Les situations sont variées et dépendent à la fois de la proportion de la population fictive dans la population totale et des effets indirects sur la dotation du potentiel fiscal. Le cas extrême est représenté par le SCA d'Evry dont 54% de la population en 1981 est représenté par la population fictive et dont le potentiel fiscal par habitant apparent (645 francs par habitant) est en dessous du PF de référence (679 francs par habitant), alors qu'en fait il se situe à plus du double (1.418 francs par habitant).

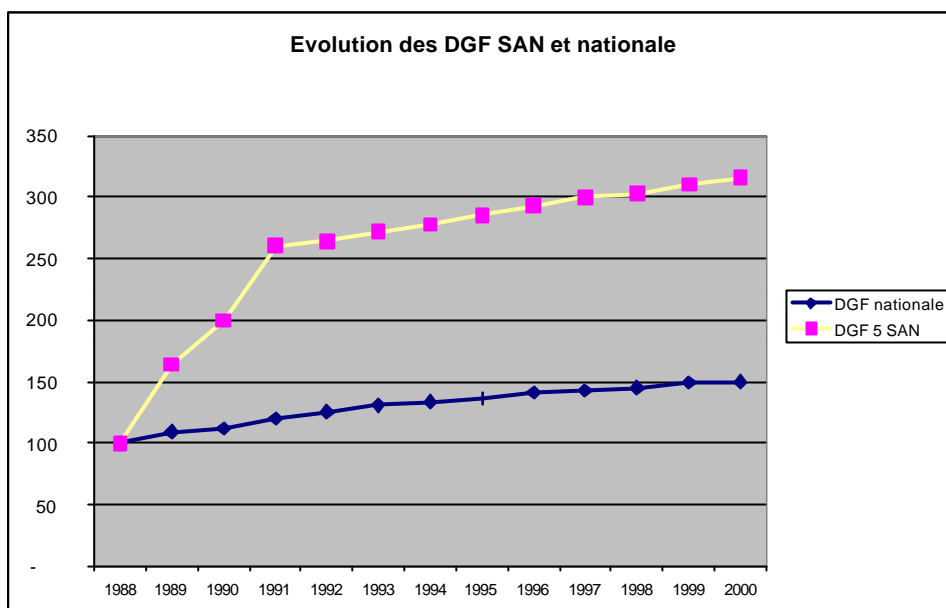
Effet de la population fictive sur la DGF en 1981

1981	Cergy-Pontoise	Evry	IDA	Grand Melun	Sénart Villeneuve	Saint Quentin	Total
Population							
légal	33 270	14 258	12 738	12 808	17 781	69 855	160 710
fictive	22 908	17 010	9 042	7 566	2 790	22 409	81 725
totale	56 178	31 268	21 780	20 374	20 571	92 264	242 435
% fictive	41%	54%	42%	37%	14%	24%	34%
DGF totale en F	25 969 863	12 955 054	8 585 704	10 459 502	12 356 696	44 475 688	114 802 507
PF/hab utilisé	722	645	341	196	424	635	
PF/hab corrigé	1 228	1 418	590	316	496	840	
PF/hab de référence	901	679	679	679	679	793	
effet dot PF en F	2 789 130	3 625 138	1 088 550	918 462	337 056	2 772 617	11 530 954
effet forfaitaire	4 274 404	3 414 912	1 687 147	1 411 740	520 586	4 181 295	15 490 084
total	7 063 533	7 040 050	2 775 697	2 330 202	857 643	6 953 913	27 021 038
% DGF	37,4%	119,0%	47,8%	28,7%	7,5%	18,5%	30,8%

A partir de 1985 et jusqu'en 1988, la DGF n'est plus versée aux SAN. Mais pour les communes en ville nouvelle la loi de 1985 est très bénéfique :

- aux critères précédents (accroissement démographique, potentiel fiscal) s'ajoutent les critères de compensation (élèves et logements sociaux) qui leur sont très favorables ;
- la disparition de l'impôt ménage ne leur est pas préjudiciable,
- la création de la DSU et du FSRIF apportera encore des ressources supplémentaires.

Pour les SAN, l'oubli de 1985 réparé, ils perçoivent une DGF par habitant qui les placent à mi-chemin entre les communautés urbaines et les districts. A partir de 1991, une fois leur réintégration complète effectuée, leur sort est lié aux autres groupements dans le cadre de la dotation d'aménagement. La dynamique qui prévalait auparavant est cassée tant pour la DGF nationale que pour celle des SAN. D'ailleurs le poids de la population fictive est devenu marginal.



Pour les communes de villes nouvelles la situation est tout autre. Depuis 1985, la dynamique ville nouvelle a encore joué : alors qu'entre 1985 et 2001 la DGF nationale augmentait de 80%, les communes des SAN enregistraient une croissance de 175% (voir tableau ci-dessous).

**DGF des communes des SAN**

K€ courants	1985	2001	indice	indice national
Cergy	19 496	49 107	252	
Evry	7 153	19 209	269	
IDA	2 790	10 620	381	
Sénart	8 019	23 985	299	
	<b>37 459</b>	<b>102 921</b>	<b>275</b>	<b>179</b>

*source : note SGVN pour 1985, CP pour 2001*

Bien que beaucoup moins importante qu'à l'origine, la population fictive continue à avoir un rôle majeur, par exemple pour des communes encore en expansion rapide comme Lieusaint à Sénart. La plupart des communes en villes nouvelles sont éligibles à la DSU et au FSRIF, ce qui leur permet d'avoir un complément de l'ordre de 15% de leur DGF de droit commun.

## CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Objectif prioritaire du programme finalisé du VIe plan, les villes nouvelles ont bénéficié à leur début de nombreux appuis de l'Etat central. Par la suite, l'intérêt s'est peu à peu émoussé, mais les trois mesures qui avaient été prévues par la loi Boscher dès 1970 sont encore actives : les différés, les moyens d'équilibre, la population fictive.

La plus efficace est celle qui a peu ou rien coûté à l'Etat : la population fictive. Elle a été d'une efficacité exceptionnelle dans les dix premières années des villes nouvelles et continue encore, dans une plus faible mesure à bénéficier aux villes nouvelles.

Le moyens d'équilibre sont des pis-aller. Ils ne doivent intervenir que lorsque tous les autres moyens ne sont plus utilisables ou bien parce qu'il faut accompagner les SAN dans un échéancier de sortie de crise dans les années difficiles. Toutes les villes nouvelles en ont bénéficié, même Cergy ou Saint-Quentin en leur début. Qu'ils deviennent récurrents, comme à Sénart et il faut se poser la question d'un déséquilibre structurel auquel le moyen d'équilibre forcément annuel n'apporte aucune solution.

Quant au différé, il forme un moyen financier « classique » d'adaptation du profil de remboursement de dette aux profils des ressources de l'emprunteur. Le différé ville nouvelle est original car :

- il porte à la fois sur les intérêts et le remboursement du capital,
- et n'entraîne aucun coût financier pour le bénéficiaire.

Il en résulte une subvention implicite d'environ 12% des investissements. Mais quelle complication, combien de modifications en 30 ans ! De toute façon, le différé était prévu pour une période d'environ 10 ans. Les villes qui ont décollé pendant ce délai n'ont plus eu besoin de différé. Les autres ont accumulé des encours de différés remboursables qui viennent s'ajouter à leur encours de dette normal. On voit mal comment ces villes pourront être équilibrées, et notamment Sénart, sans un abandon de créances.

Bien entendu, la situation financière d'une ville nouvelle dépend de nombreux facteurs et l'endettement n'est que l'un de ceux à prendre en compte. On aura vu que Sénart par exemple a des coûts parmi les plus faibles des cinq villes nouvelles étudiées. Quatre autres facteurs ont également joué :

- la vitesse pour attendre un seuil permettant d'être à même de rembourser sa dette sans aide extérieure (10 ou 15 ans),
- un développement économique estimable pour une ville « traditionnelle » est insuffisant pour une ville nouvelle, il doit être supérieur ;
- une stabilité dans la législation fiscale ; sans les diverses mesures concernant la TP depuis 1982, Sénart serait équilibré, par exemple ;
- des conditions d'emprunt satisfaisantes, et non des emprunts progressifs aux effets désastreux avec des renégociations venant endetter à nouveau les SAN les plus fragiles (l'Isle d'Abeau et Sénart).

Les différés ont été à la fois une bonne solution et parfois un piège. La solution était bonne parce que les différés ont permis de reporter les échéances des premières dettes. Le piège, parce qu'ils n'apportaient pas de solution définitive à la problématique de fond de la ville nouvelle lorsque le déséquilibre était structurel.

Vers 1987, la base de taxe professionnelle évoluait d'environ 7% par an sous l'effet des hausses des salaires, des nouveaux équipements des entreprises et des nouveaux contribuables. Les investissements des SAN étaient de l'ordre de 25 millions d'euros, financés à 80% par emprunt, soit 20 millions d'euros d'emprunt entraînant une annuité de dette nouvelle de l'ordre de 1,8 millions d'euros.

Pour couvrir une telle nouvelle annuité avec la seule variation de bases de taxe professionnelle et un taux de TP de 18% (taux moyen des SAN), il suffisait d'avoir une variation du stock de bases taxe professionnelle de

$1,8 \text{ millions d'euros} / 18\% = 10 \text{ millions d'euros de bases nouvelles annuelles.}$

Pour que la variation représente 7%, il fallait que la base initiale s'élève à

$10 \text{ millions d'euros} / 7\% = 140 \text{ millions d'euros courants de bases TP.}$

Cergy et Saint Quentin avaient respectivement à 175 et 141 millions d'euros de bases TP et se situaient donc au dessus du niveau requis. Ils n'allaient plus connaître de problèmes financiers graves. La même année, on notait les bases TP suivantes :

- 119,0 millions d'euros à Evry,
- 23,5 millions d'euros à l'Isle d'Abeau,
- 53,4 millions d'euros à Sénart.

Il était clair que les problèmes de Sénart ou de l'Isle d'Abeau n'allait pas être résolus par le seul différé.

Si l'expérience des villes nouvelles doit servir pour les futures grandes opérations d'urbanisation, on retiendra deux leçons :

- d'abord que l'aide de l'Etat telle qu'elle sera prévue à l'origine doit être limitée à 10 ou 15 ans ; si elle est nécessaire au delà, c'est qu'elle n'est plus efficace ou que la problématique du site ne relève pas de ce type d'aide ;
- ensuite, que l'aide de l'Etat est d'autant plus efficace que ce n'est pas lui le financeur ; la population fictive et la DGF ont joué un rôle déterminant ; malgré leur réticence à partager le magot de la DGF, les communes semblent prêtes à concourir aux coûts de l'urbanisation des collectivités qui seront encore tentées par l'aventure.

## PARTIE 4 L'INTERCOMMUNALITE

### 4.1. INTERCOMMUNALITE DE MOYENS OU DE PROJET ?

#### A. Situation de l'intercommunalité en 1970

Si l'on s'en tient au document du VI<sup>e</sup> plan, l'intercommunalité n'est pas un objectif de la réalisation des villes nouvelles : l'urbanisation prime. Pourtant, le regroupement communal reste un objectif général au moment où la loi « Marcellin » se proposait de faciliter les fusions, avec l'insuccès que l'on sait.

Les villes nouvelles se développent dans un environnement où intercommunalité est faible. En 1972, deux ans après la loi Boscher et un an avant la création effective des Syndicats Communautaires d'Aménagement, la situation de l'intercommunalité se définit par :

- une intercommunalité syndicale « classique », surtout à vocation unique (plus de 9.000 SIVU recensés),
- 1.243 SIVOM (syndicat à vocation multiple) exprimant la volonté de plusieurs communes de mettre ensemble plus qu'une compétence,
- un nombre limité de groupements à fiscalité propre (9 communautés urbaines et un nombre indéterminé parmi les 95 districts).

On parle volontiers à cette époque d'une intercommunalité de « moyens » ou de « dépenses » : il s'agit de mettre en commun un équipement, un service, un réseau<sup>57</sup>. Ce ne sont pas des intercommunalités de projet de territoire. Le financement repose essentiellement sur le mode de la « participation » au budget communal. La participation est en général calculée à partir de l'évaluation de coûts unitaires de service (transport, élève, repas, etc.). Il y a peu ou pas de systèmes péréquateurs, non obligatoires, et dont on voit mal pourquoi les communes nanties les auraient acceptés.

Nombre de groupement

	1972	1991	1993	1999	2000	2003	2004	2005
SIVU	9 289	14 596		14 885				
SIVOM	1 243	2 478		2 165				
Syndicats mixtes				1 454				
<b>sous-total</b>	<b>10 532</b>	<b>17 074</b>		<b>18 504</b>				
Districts	95	214	252	307	281	0	0	0
Communautés urbaines	9	9	9	12	12	14	14	14
SAN		9	9	9	9	8	6	6
communautés de communes			193	1348	1493	2195	2286	2343
Communautés de ville			3	5	1	0	0	0
Communautés d'agglomération					50	143	155	162
<b>sous-total</b>	<b>104</b>	<b>232</b>	<b>466</b>	<b>1 681</b>	<b>1 846</b>	<b>2 360</b>	<b>2 461</b>	<b>2 525</b>

<sup>57</sup> On parle d'intercommunalité de « tuyau ».

La fiscalité des communautés urbaines ou des quelques districts qui la pratiquent fait figure de modèle. Il s'agit d'une fiscalité qui superpose ou si l'on préfère qui s'ajoutent les taux communautaires ou districaux aux taux communaux. La nouveauté réside dans le fait que les taux communautaires de chaque taxe sont unique, signifiant que du point de vue du groupement les contribuables sont tous égaux sur l'ensemble du territoire. Mais on reste encore dans le système de la fiscalité directe d'ancien régime, avec des « loyers matriciels » pour la contribution mobilière, ancêtre de la taxe d'habitation.

Par la suite, à partir de 1974, même avec les impôts rénovés, l'équité fiscale ne sera pas encore de mise. Les valeurs locatives sont différentes dans chaque commune et les abattements de taxe d'habitation décidés par chaque municipalité empêcheront longtemps une unification fiscale réelle sur le territoire des EPCI à fiscalité superposée.

Dans un certain nombre de SIVU, les communes membres peuvent demander la « fiscalisation » de leur participation. Cette procédure renvoie la responsabilité du coût du syndicat aux services fiscaux qui traduisent la contribution en fiscalité. Elle a l'avantage politique de ne pas faire apparaître le montant global de la participation dans le budget communal. Le montant est prélevé directement sur le contribuable à l'occasion de ses versements fiscaux en même temps que le prélèvement pour la commune. La fiscalisation de la participation fait payer chaque contribuable en fonction du poids de chaque taxe au niveau communal et non en fonction de chaque taxe au niveau intercommunal.

Finalement, la participation, fiscalisée ou pas, ne tient compte que de l'utilisation des services syndicaux par chaque commune et n'a aucun effet péréquateur.

## **B. La solution du SCA, partage des ressources et intercommunalité de projet**

En 1970, la communauté urbaine cumule deux niveaux de complexité avec des « centimes-le-franc communaux » et des « centimes-le-franc communautaires »<sup>58</sup>. On peut comprendre qu'une telle solution n'ait pas retenu l'attention du législateur pour les villes nouvelles.

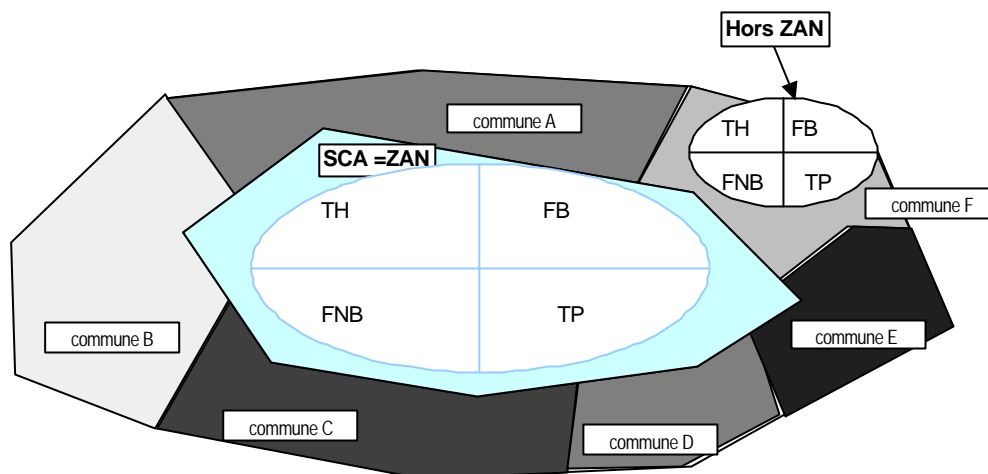
Le SCA est d'emblée une intercommunalité de projet : il s'agit de réaliser la ville nouvelle, d'abord en tant que « machine à construire », puis en tant que « machine à rembourser la dette » (voir les analyses financières de la Partie 2).

Le SCA opère une partition territoriale entre la zone d'agglomération nouvelle (ZAN) et les parties hors ZAN des communes. La fiscalité est unifiée sur la ZAN, c'est-à-dire l'ensemble des parties ZAN des communes. Elle reste individualisée sur la partie HZAN de chaque commune.

---

<sup>58</sup> Voir Giquel (*op*) ; certes la solution communauté urbaine a été retenue pour Villeneuve d'Ascq comme cadre de la maîtrise d'ouvrage. Mais elle n'empiète pas sur la fiscalité des communes d'Ascq, Flers et Annappes qui venaient de fusionner. Il n'y a que deux fiscalités : celle de la communauté urbaine et celle de la nouvelle commune fusionnée.

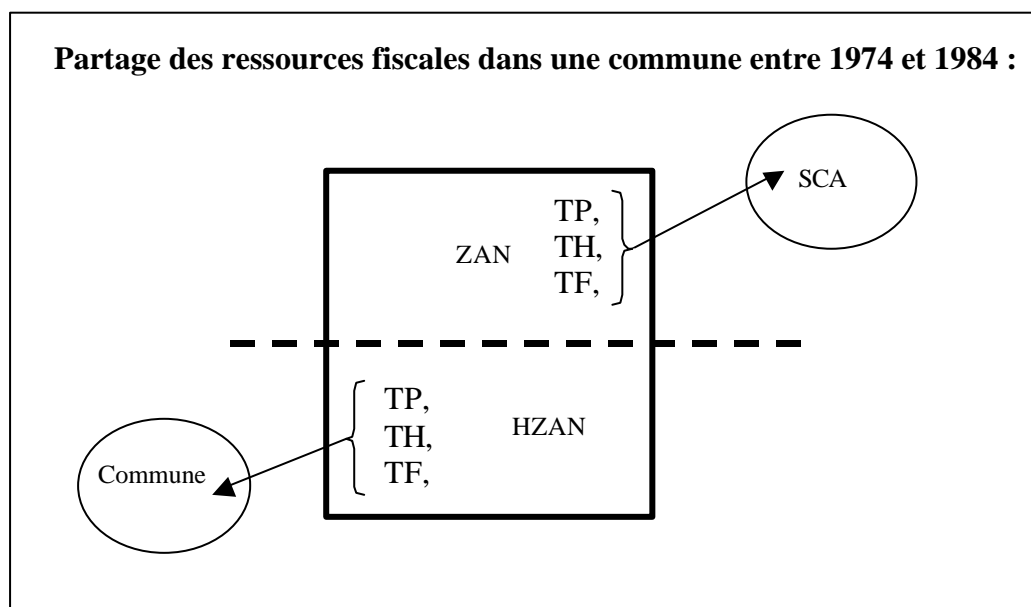




1973-1984

Sur cette période le système de partage réside donc en la division des communes des villes nouvelles en deux parties :

- une partie dite Zone d'Agglomération nouvelle (ZAN) dans laquelle l'ensemble de la fiscalité locale est perçue par le SAN,
- une partie Hors zone d'agglomération nouvelle (HZAN) où les quatre taxes sont des ressources de la commune.



Les communes peuvent être plus ou moins intégrées dans la ZAN. Par exemple certaines sont totalement inscrites en ZAN comme Combs-la-ville et Moissy-Cramayel à Sénart, Vaux-Milieu, Vénérieu, la Verpillière et Villefontaine à l'Isle-d'Abeau.

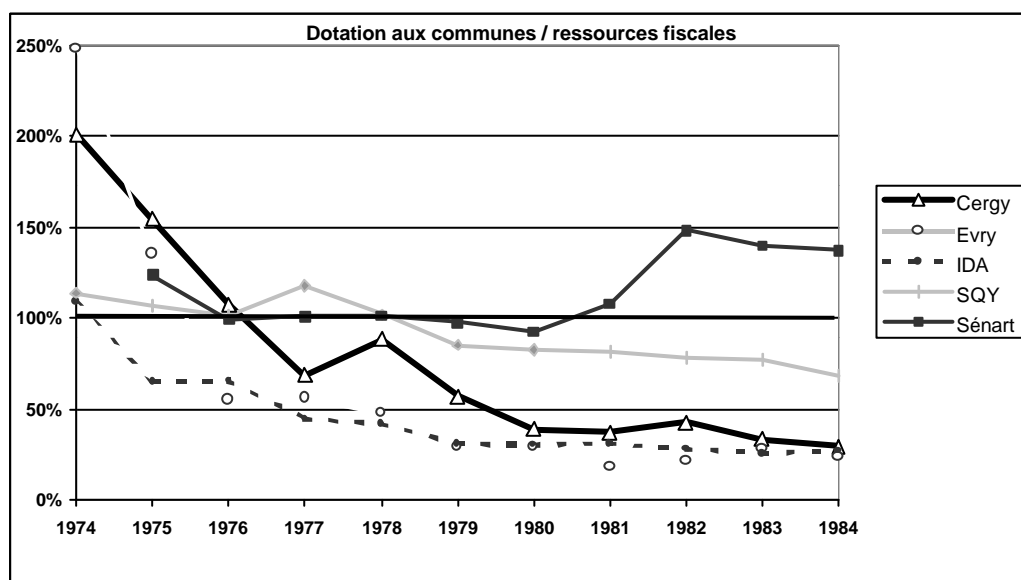
Le partage des ressources fiscales n'entraîne pas une étanchéité financière complète : les SCA remboursent aux communes membres certaines charges de fonctionnement. Par exemple, et c'est assez caractéristique, à Cergy en 1983, la commune d'Osny<sup>59</sup> perçoit 1,1 millions de Francs qui concernent :

- des dépenses liées à des équipements financés par la commune hors ZAN (piscine, garderie municipale, centre aéré) ;
- des dépenses municipales liées aux populations en ZAN : caisses des écoles, bureau d'aide sociale, contingent d'aide sociale et participations à des syndicats intercommunaux ;
- des dépenses de structures pour mise à disposition de personnel administratif et technique.

Mais l'essentiel des transferts concerne les communes entièrement intégrées en ZAN et qui ont donc perdu toute aptitude fiscale. Elles dépendent des allocations versées par le SCA sur la base des pertes fiscales initiales et des nouvelles dépenses prises en charge par les communes. L'importance des transferts par rapport aux ressources fiscales des SCA est illustrée dans le graphique ci-dessous.

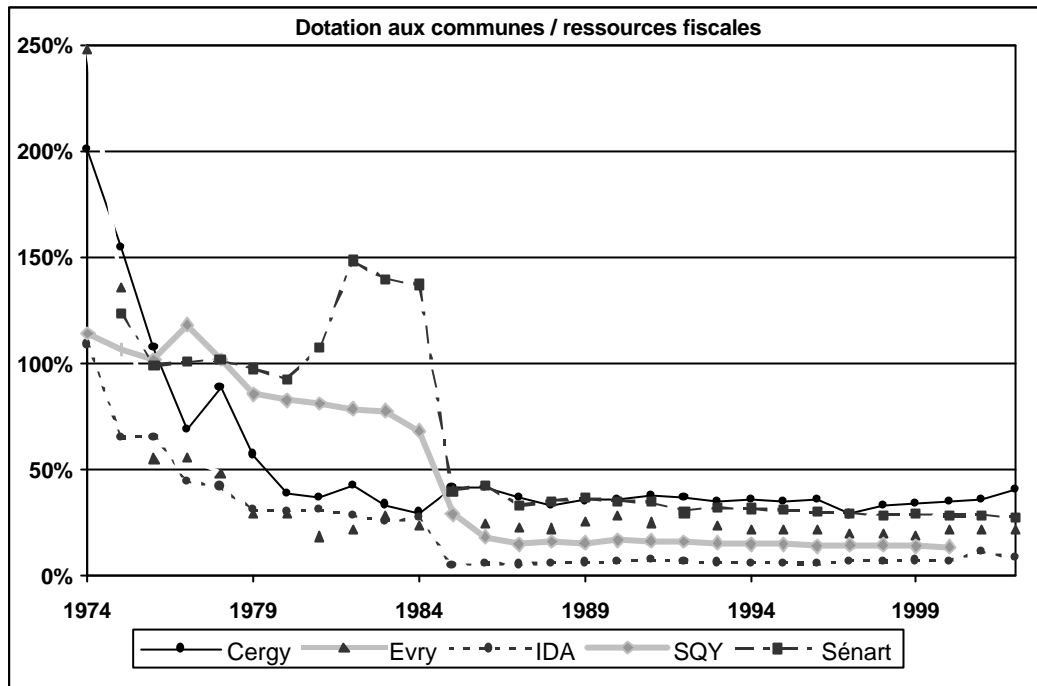
Jusqu'en 1976 : les transferts aux communes sont globalement supérieurs aux recettes fiscales. Cela se traduit par le reversement de l'équivalent de la totalité de la fiscalité du SCA aux communes mais aussi par le versement d'une fraction de leur VRTS.

A partir de 1980 : les dotations aux communes de l'Isle-d'Abeau, Evry et Cergy se situent entre 20 et 40% des ressources fiscales des SCA tandis que les ratios de Saint-Quentin et Sénart restent à des niveaux plus élevés, proches ou même encore supérieurs à 100%.



D'ailleurs contrairement à ce que l'on pense habituellement, les ressources fiscales ré-attribuées aux communes étaient plus importantes avant 1985 que par la suite.

<sup>59</sup> Arrêté municipal reçu au SCA le 12 décembre 1984.



1985-2005

Avec la loi Rocard de 1983 et la création des Syndicat d'agglomération Nouvelle (SAN) un nouveau partage des charges entre les communes et la structure intercommunales est institué. Les communes gèrent dorénavant les équipements, à l'exception de ceux qui sont reconnus d'intérêt commun.

Pour la première fois en France un système de fiscalité spécialisée est mis en place :

- les communes perçoivent la totalité des taxes dites ménages (taxe d'habitation, et les deux taxes foncières), celles des zones hors ZAN bien sûr, mais aussi celles en ZAN ;
- le SAN perçoit la totalité de la taxe professionnelle, celle de la ZAN, bien sûr, mais aussi celles qui se trouvaient hors ZAN.

Les communes se partagent la DGF perçue par le SCA au titre de la ZAN. Il s'ensuit une redistribution financière complétée par des transferts de charges, généralement du SAN qui gérait les équipements de proximité en ZAN vers les communes. Trois cas de figure se présentent :

- la commune perd plus qu'elle ne récupère ; elle perçoit une dotation dite de « référence » ;
- la commune gagne plus qu'elle ne récupère, mais moins de 10% de son budget ; elle ne perçoit rien mais ne paie rien non plus ;
- la commune gagne plus qu'elle ne récupère, et cela représente plus de 10% de son budget ; elle rembourse le trop perçu.

La masse globale des dotations de référence par SAN est indexée sur la progression des bases de taxe professionnelle et la progression moyenne des taxes ménages qui « libèrent » le taux de TP. La répartition est opérée ensuite entre les communes ayant droit en fonction d'une part

des dynamiques de population et d'autre part de la progression de leurs taxes ménages. La loi de 1983 reste dans un esprit « ville nouvelle » originel : prime aux communes qui acceptent la croissance urbaine et à celles qui aident le SAN à augmenter son produit fiscal.

Aucun critère de péréquation n'est pris en compte. Le législateur considère que la péréquation est implicite : les communes sont en excès de transfert lorsqu'elles récupèrent des recettes fiscales ; elles n'émargent pas à la redistribution fiscale et même pis, elles alimenteront le fonds par leur transferts vers le SAN. Le législateur n'a donc pas vu deux problèmes :

- les communes qui ont le plus perdu sont parfois les communes qui étaient les plus riches en taxe professionnelle hors ZAN ; elles vont recevoir de fortes dotations de référence et cette richesse ancienne va être pérennisée ;
- certaines communes se trouvent récupérer des taxes ménages importantes parce que les valeurs locatives sont élevées et sont exclues de la répartition.

Le système des dotations de référence ne donne pas satisfaction. Le mode de calcul ne permet jamais à une commune à dotation négative de redevenir positive. Celles dont des dotations sont très faibles ne peuvent voir leur dotations augmenter en fonction des besoins des populations. Bref : la dotation n'est pas assez réactive.

Certaines communes refusent les calculs de transferts inaugurant des contentieux dont certains durent jusqu'à nos jours. Mais un phénomène externe va avoir raison du système. La loi de finances pour 1987 prévoit l'abattement général de 16% des bases de la TP. Or, l'indicateur d'indexation des dotations reposait sur les bases de taxe professionnelle. Les dotations auraient dû baisser sauf dans les cas où la dynamique de la TP auraient été supérieure à 16%.

Une première solution législative transitoire est retenue pour 1987, et une future loi est en préparation destinée à prendre en compte les demandes d'effets péréquateurs. Deux mouvements allaient dans ce sens :

- la loi DGF de 1985 avait déjà introduit de nombreux critères de ressources des collectivités locales (renforcement du critère du potentiel fiscal, prise en compte des revenus des habitants), et des critères de charges comme les élèves et les logements sociaux,
- certains SAN s'étaient engagés dans des solutions internes de péréquation, par exemple le FASC (Fonds d'Aide Spéciale aux Communes) à Cergy<sup>60</sup>, pendant qu'une étude préparatoire était lancée à Sénart.

La réforme est un peu retardée afin de prendre en compte les spécificités du nouveau SAN des Portes de la Brie<sup>61</sup> spécialement créé pour Euro-Disneyland dans le périmètre de Marne la Vallée.

La loi sur les dotations est enfin votée en 1991. Elle modifie donc le mode de calcul des dotations aux communes. Dorénavant appelée «dotation de coopération», la masse globale répartie par SAN évolue en fonction de l'ensemble produit TP + compensations. Cette évolution est au minimum de 70% de la variation annuelle<sup>62</sup>. Il est ainsi posé le principe que les dotations de coopération sont une fraction du produit de la TP et que le partage de la

---

<sup>60</sup> Comité syndical du 26 mars 1990.

<sup>61</sup> Il deviendra le SAN du Val d'Europe.

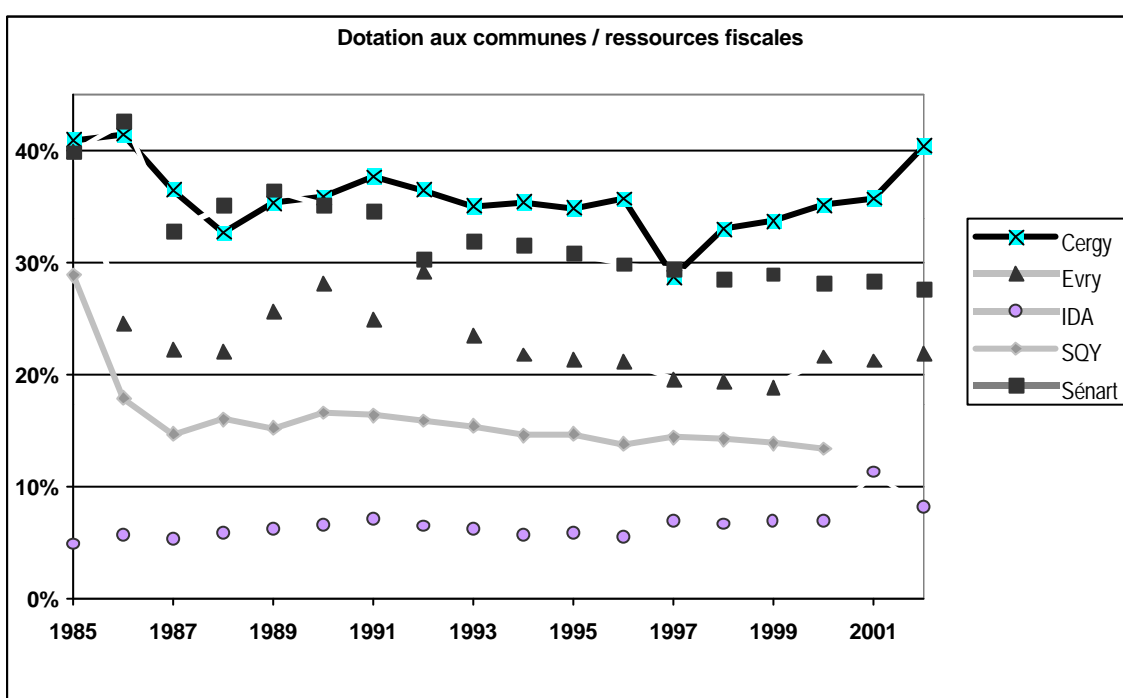
<sup>62</sup> elle peut être supérieure si le SAN est équilibré et le souhaite.

ressource fiscale sera tendanciellement moins favorable dans le temps aux communes par rapport au SAN.

Chaque commune perçoit une dotation qui comprend :

- la dotation de 1990, éventuellement nulle ou négative, et qui restera fixe,
- une dotation fonction de la dynamique de population (on conserve l'esprit « ville nouvelle »),
- une dotation de compensation calculée à partir de trois critères déjà utilisés dans les calculs de la DGF nationale :
  - o le nombre d'élèves scolarisés dans la commune,
  - o le nombre de logements sociaux,
  - o l'insuffisance du potentiel fiscal (par rapport à la moyenne du SAN).

La loi de 1991 venait d'inventer une DGF interne aux SAN.



Qu'il s'agisse de dotation de référence (1985-1990) ou de dotation de coopération (depuis 1991) les versements de dotations aux communes sont indexés sur le produit TP des villes nouvelles. Aussi le ratio « dotations / ressources fiscales » varie peu depuis que les communes et les SAN ont fixé les limites de leurs compétences.

De l'Isle-d'Abeau où les dotations se maintiennent autour de 6% du produit TP à Cergy qui reverse près de 40% de sa taxe professionnelle les villes nouvelles sont un exemple de *la multitude des configurations possibles du partage de la TPU au sein d'un groupement intercommunal à fiscalité propre*.

Mais ces situations ne sont cependant pas comparables avec les transferts des nouvelles communautés en TPU depuis 1999. Pour celles-ci :

- l'attribution de compensation (AC) est fixe et ne concerne que le renvoi des ressources perdues à un moment donnée, déduction faite des transferts de compétence ; il ne s'agit pas d'un partage de ressources fiscales ;
- l'éventuelle dotation de solidarité communautaire (DSC) a vocation à être péréquatrice par les critères obligatoires, mais l'idée d'un partage des ressources à venir reste encore souvent vague ;
- c'est à la dotation d'intercommunalité (DGF des groupements) qu'il est revenu d'opérer un partage d'une ressource, et ce d'autant plus qu'il s'agissait d'un effet d'aubaine, souvent éphémère.

La construction de l'intercommunalité reste encore en devenir pour les nouvelles communautés, même pour les anciennes communautés urbaines qui viennent de changer brutalement les règles du jeu financier entre les communes.

## 4.2. PEREQUATION ET DISPARITES AU SEIN DES VILLES NOUVELLES DEPUIS 1985

L'analyse des disparités entre les communes d'un SAN nécessite un cadre clair et objectif. Les disparités sont habituellement calculées à partir de l'écart-type, mesure de dispersion dans un échantillon. Mais comme les ordres de grandeurs sont différents d'un SAN à l'autre, on a rapporté l'écart-type à la moyenne de chaque SAN, obtenant ainsi un ratio comparable entre les villes nouvelles.

### A. Les ressources fiscales

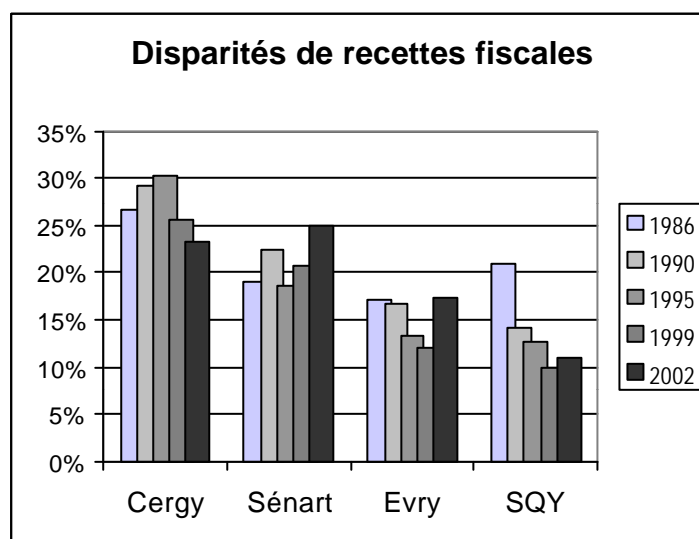
Les ressources fiscales des communes des villes nouvelles sont les trois taxes ménages :

- taxe d'habitation,
- taxe sur le foncier bâti,
- taxe sur le foncier non bâti.

Les disparités en ressources fiscales nous renseignent sur les écarts entre les produits de ces taxes entre les communes membres, au sein des villes nouvelles :

- pour les villes de Saint-Quentin et Cergy les disparités régressent,
- à Evry et Sénart elle sont plutôt stables,
- l'Isle-d'Abeau se distingue avec un indice supérieur à 60% et atteignant même 96% en 1986. Cette situation exceptionnelle résulte de l'écart entre Saint-Quentin-Fallavier et les autres communes du SAN. En 1995, les ressources fiscales de la commune sont de 662 euros par habitant alors que la moyenne des communes du SAN est de 228 euros par habitant.

L'Isle-d'Abeau n'est pas représentée sur ce graphique car les disparités dépassent le cadre.

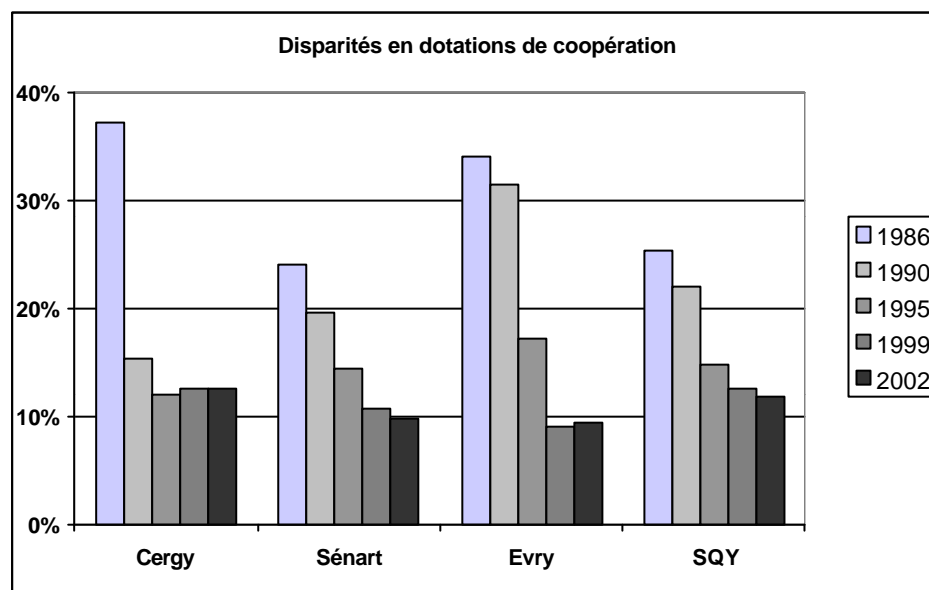


Disparité de ressources fiscales	1986	1990	1995	1999	2002
Cergy	27%	29%	30%	26%	23%
Evry	17%	17%	13%	12%	17%
IDA	96%	63%	85%	69%	65%
SQY	21%	14%	13%	10%	11%
Sénart	19%	22%	19%	21%	25%

## B. Les dotations de coopération

Les disparités entre les dotations de coopération ont très nettement diminué entre 1986 et 2002. Aujourd'hui ces écarts avoisinent 10% des dotations moyennes. Cette baisse des disparités se traduit par la réduction du pouvoir de rééquilibrage de la dotation de coopération.

La ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau présente une situation particulière. La somme des dotations de coopération donne un résultat négatif jusqu'en 1990. En effet, deux communes, Four et Saint-Quentin-Fallavier constituent par leurs versements un fonds dont les bénéficiaires sont les autres communes mais aussi le SAN.



<b>Disparité des dotations de coopération</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>
Cergy	37%	15%	12%	13%	12%
Evry	34%	31%	17%	9%	9%
IDA	-177%	-682%	123%	74%	146%
SQY	25%	22%	15%	13%	12%
Sénart	24%	20%	14%	11%	10%



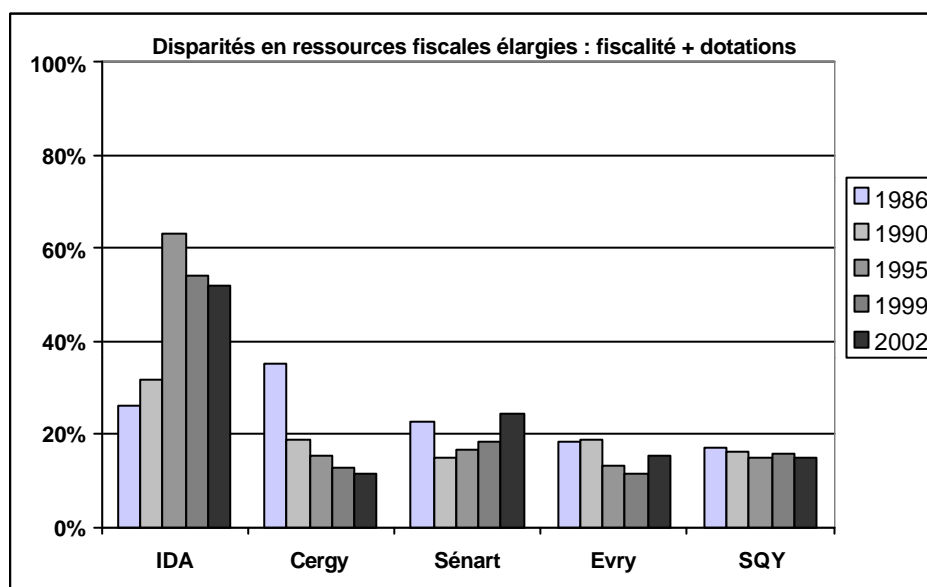
### C. Consolidation « ressources fiscales + dotation de coopération »

En totalisant les ressources fiscales et les dotations de coopération on obtient les ressources fiscales élargies des communes. Cette consolidation donne un nouvel indice de disparité après péréquation de la taxe professionnelle.

On peut dégager deux types d'évolution de l'indice consolidé :

- une baisse constante des disparités pour les villes de Cergy, Saint-Quentin et Evry (excepté une augmentation entre 1999 et 2002),
- pour Sénart et l'Isle-d'Abeau cet indice diminue dans un premier temps puis augmente à partir de 1990.

En 2002, la ville nouvelle qui présente le moins de disparité entre communes est Cergy avec un indice de 11%. L'Isle-d'Abeau est la ville qui au contraire présente la plus grande fragmentation entre ses communes membres : les disparités atteignent 52%.



<b>Disparité ress. Fisc + dotations</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2002</b>
Cergy	35%	19%	15%	13%	11%
Evry	18%	19%	13%	11%	15%
IDA	26%	32%	63%	54%	52%
SQY	17%	16%	15%	16%	15%
Sénart	23%	15%	16%	18%	25%

Le tableau ci-dessous synthétise les données précédentes, il permet de comparer les disparités avant et après le versement de dotations de coopération.

L'effet de la dotation de coopération sur les disparités est conséquent. Excepté 1986, la dotation de coopération entraîne généralement une baisse des disparités, seul Saint-Quentin présente une évolution inverse : dès 1990 la péréquation de la taxe professionnelle provoque paradoxalement une hausse des disparités. Les effets les plus notables de la péréquation de la TP s'observent à l'Isle-d'Abeau : en 1986 les disparités diminuent de 96% à 26% après attribution des dotations aux communes.

Sur les cinq années d'études : 1986, 1999, 1995, 1999, 2002 la moyenne de l'effet des dotations aux communes sur les disparités de ressources entre communes au sein des villes nouvelles est de :

- 30,1% à L'Isle-d'Abeau,
- 8,5% à Cergy,
- 1,8% à Sénart,
- nulle à Evry,
- + 2,0% à Saint-Quentin.

Disparité ress. Fisc + dotations	1986			1995			2002		
	Avant Péréquation	Après péréquation	Effet	Avant Péréquation	Après péréquation	Effet	Avant Péréquation	Après péréquation	Effet
Cergy	27%	35%	+8%	30%	15%	-15%	23%	11%	-12%
Evry	17%	18%	+1%	13%	13%	-0%	17%	15%	-2%
IDA	96%	26%	-70%	85%	63%	-22%	65%	52%	-13%
SQY	21%	17%	-4%	13%	15%	+2%	11%	15%	+4%
Sénart	19%	23%	+3%	19%	16%	-2%	25%	25%	-0%

La péréquation de la taxe professionnelle s'est montrée performante pour atténuer ou accentuer les disparités entre les communes des SAN. Pour autant, la dotation de coopération n'est pas l'unique outil de péréquation, le niveau des dépenses d'équipements exprime aussi le partage de la ressource taxe professionnelle du territoire.

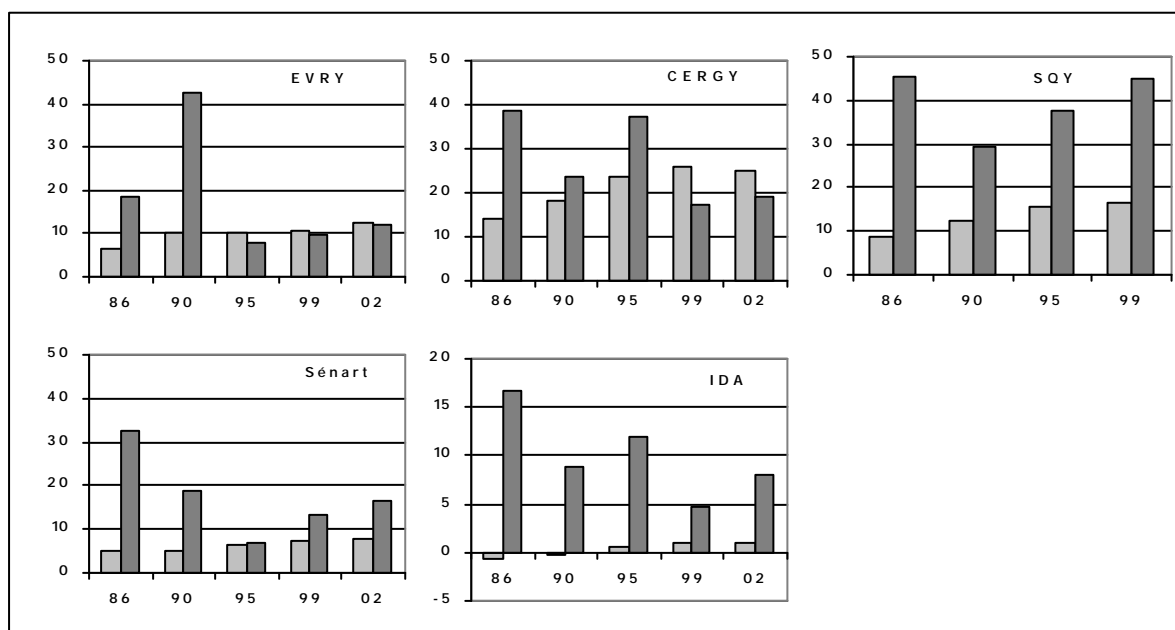
## D. Péréquation par les dépenses ou par les dotations aux communes ?

La vocation des SAN est le développement de la ville nouvelle avec le financement des équipements d'accompagnement de l'urbanisation. Globalement, le pouvoir de dépenses d'investissement du SAN est majoritairement destiné aux communes. Il répartit ainsi des capacités financières pour lesquelles il prendra à sa charge le financement, c'est-à-dire le remboursement des emprunts contractés pour les réaliser.

Le choix des équipements est dicté par la nécessité, comme par exemple l'ouverture d'une école dans un nouveau quartier. Mais on observe aussi la recherche d'un certain équilibre dans la répartition des enveloppes d'investissements par commune à l'intérieur des SAN, règle implicite et pleine de sagesse du vivre ensemble. En agissant ainsi, le SAN opère une péréquation par la dépense. Or, elle est souvent supérieure à la péréquation par la dotation de coopération.

Plusieurs catégories se distinguent :

- Saint-Quentin et l'Isle-d'Abeau ont des dépenses d'équipement très supérieures au montant total de la dotation de coopération : respectivement 3 et 5 fois supérieures en 1999 !
- Sénart est en position médiane avec une péréquation par la dépense certes supérieure mais dans une moindre mesure : en 1999, ses dépenses sont à peine 2 fois supérieures à sa dotation de coopération,
- après un écart très important en 1986 et en 1990, les deux types de péréquation sont à des niveaux comparables à Evry,
- Cergy se singularise par un renversement de situation à partir de 1999 : la dotation de coopération devient supérieure aux dépenses d'équipement. Cela est dû à la diminution logique des dépenses d'équipements pour une ville nouvelle ayant accompli l'essentiel de sa croissance ou qui est aujourd'hui à un palier de développement.



□ Péréquation par les dotations ■ Péréquation par la dépense

## E. L'équilibre financier entre le SAN et les communes

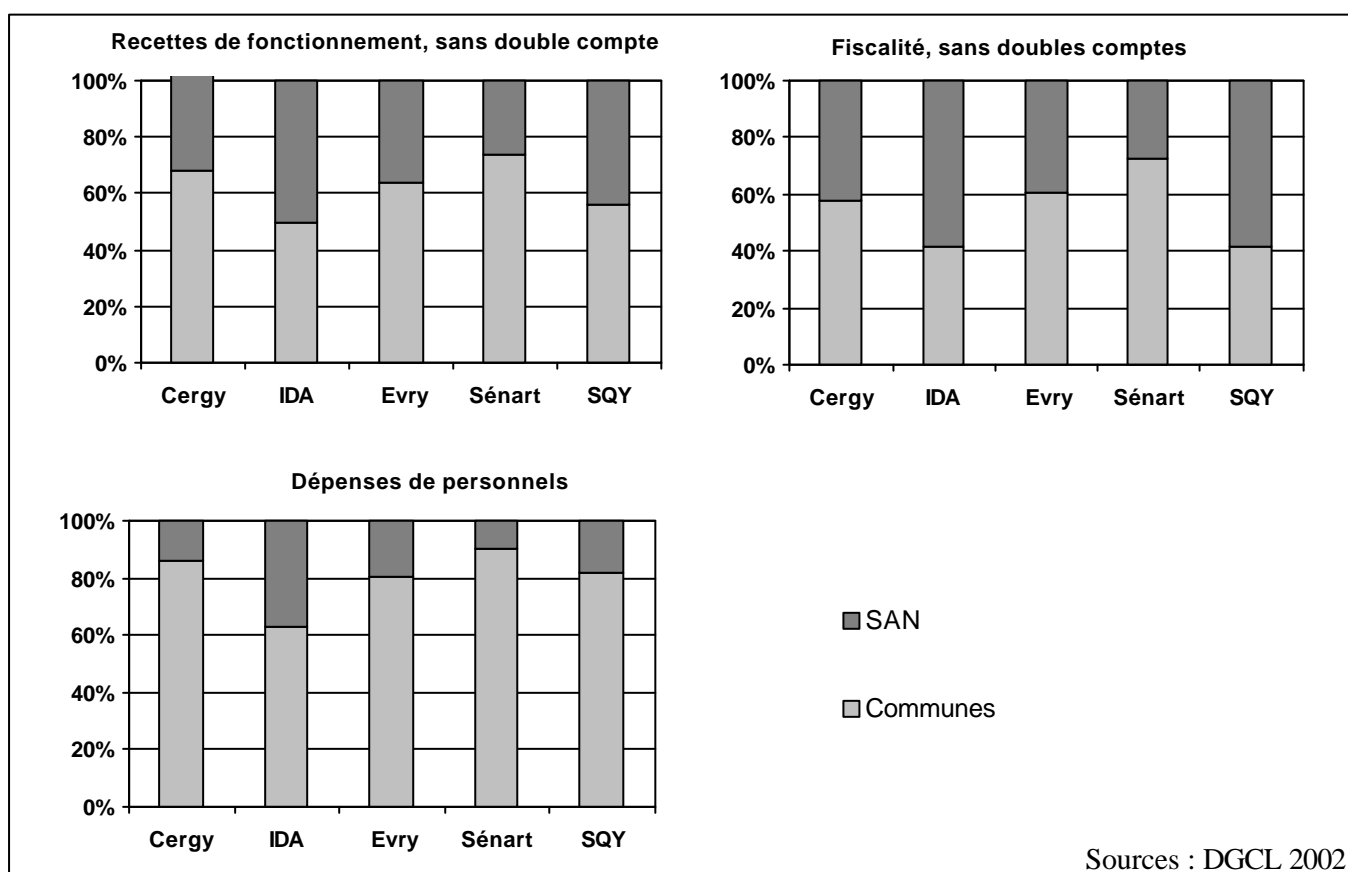
### Part de budget SAN et part de budget commune

#### a) Situation 2002

Les tableaux suivants présentent pour l'année 2002 la part des budgets SAN et des budgets des communes dans les comptes consolidés des villes nouvelles. Les doubles comptes occasionnés par le reversement des SAN aux communes d'une fraction de la taxe professionnelle ont été éliminés. Ainsi, la part du produit TP reversée est comptabilisée comme une recette des communes.

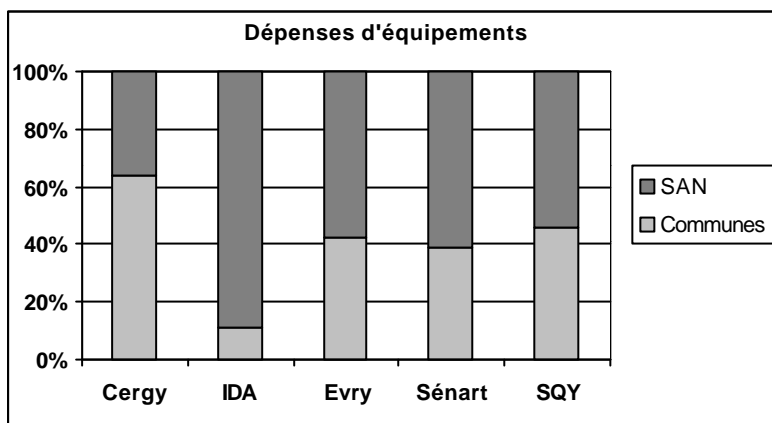
Les recettes et les charges de fonctionnement sont majoritairement dans les budgets communaux. Plus de 60% des recettes de fonctionnement des villes nouvelles sont des recettes communales. Pour l'Isle-d'Abeau, le rapport est inversé : 51% des recettes de fonctionnement reviennent encore au SAN.

Les charges de fonctionnement hors remboursement des intérêts sont très largement supportées par les communes. Les dépenses de personnels sont pour plus de 80% (à l'exception de l'Isle-d'Abeau) à la charge des communes.



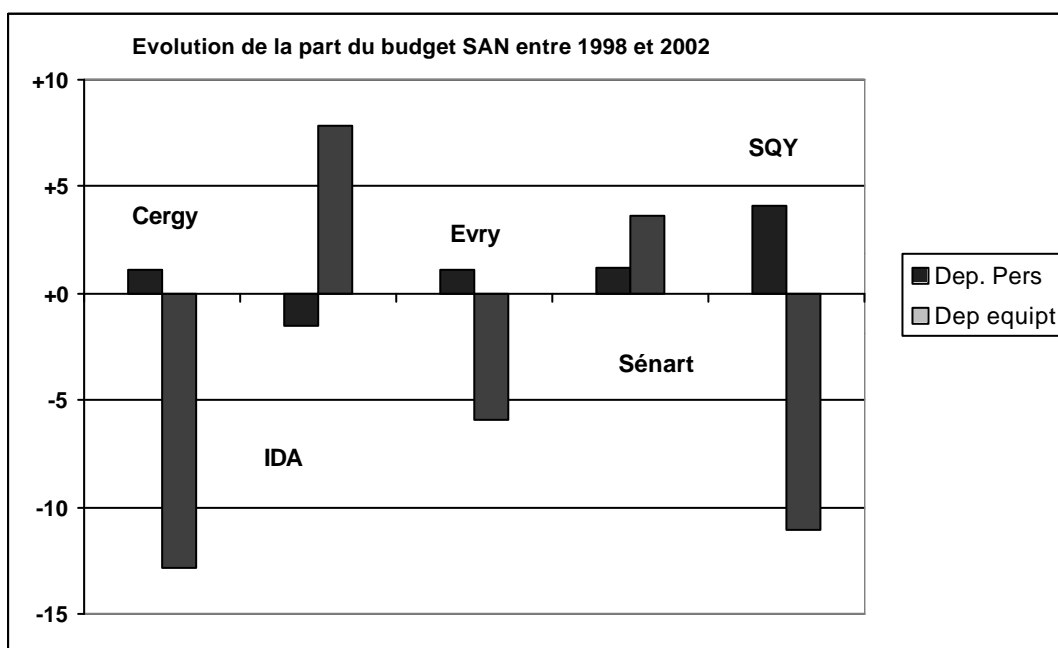
En revanche, les dépenses d'équipement reviennent globalement aux SAN. Néanmoins plusieurs types de partage des dépenses d'équipement co-existent dans les villes nouvelles :

- à Cergy, qui est une des villes nouvelles les plus avancées dans l'équipement de son territoire, la proportion de participation du SAN à l'équipement est inférieure à celles des communes,
- les SAN d'Evry, Sénart et Saint-Quentin prennent en charge 60% environ des dépenses d'équipements,
- le SAN de l'Isle-d'Abeau prend à son compte la quasi-totalité des équipements de son territoire avec la réalisation de 89% des équipements de la ville nouvelle.



#### b) Evolution 1998-2002

Le tableau suivant présente l'évolution de la part du budget SAN par rapport aux budgets communaux entre 1998 et 2002. L'évolution est exprimée en points de pourcentage : par exemple pour l'Isle-d'Abeau, la part du budget SAN pour les dépenses d'équipements a évolué de 81% à 89% des dépenses totale d'équipements (SAN + communes membres), l'évolution en point de pourcentage est donc « +8 ».



On remarque entre 1998 et 2002 deux cas de figures.

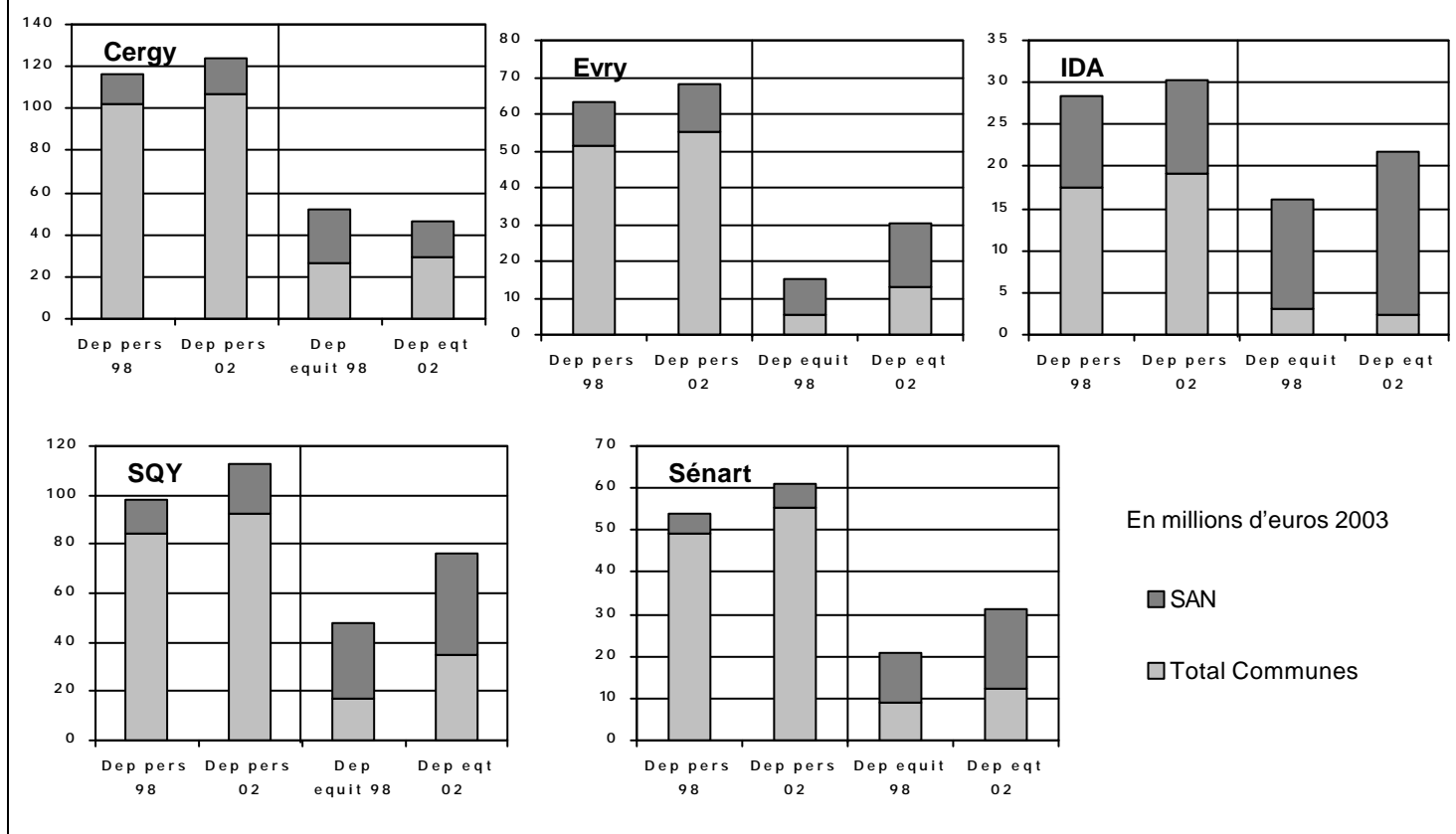
Dans les villes nouvelles de Cergy, Saint-Quentin et Evry :

- les dépenses d'équipements des SAN dépassent nettement celles des communes mais diminuent très fortement entre 1998 et 2002 : -13 points pour Cergy, - 8 pour Evry, - 11 pour Saint-Quentin ;
- la part des dépenses de personnel du SAN a une légère tendance à la croissance, ce phénomène est cependant mineur : les dépenses de personnel des SAN restent très inférieures aux dépenses des communes.

Pour l'Isle-d'Abeau et Sénart :

- l'évolution des dépenses d'équipement tend au renforcement du poids des SAN par rapport aux communes : + 8 points à l'Isle-d'Abeau, + 4 à Sénart.
- En valeur absolue cela correspond à l'Isle-d'Abeau à une hausse des dépenses pour le SAN et une baisse pour les communes ; à Sénart les dépenses augmentent aussi pour les communes mais dans une moindre mesure.

**Evolution en millions d'euros 2003 des dépenses de personnel et d'équipement entre 1998 et 2002, dans les SAN et les communes des villes nouvelles.**



### Répartition de la dette entre le SAN et les communes

Les équipements des villes nouvelles sont pour l'essentiel portés par les SAN et cela se traduit directement dans la répartition de l'encours et de l'annuité de la dette entre les SAN et les communes.

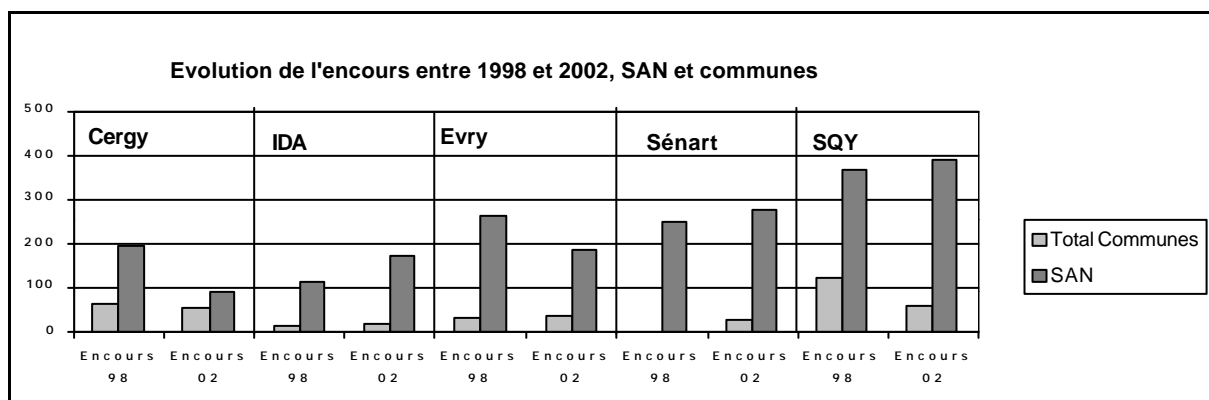
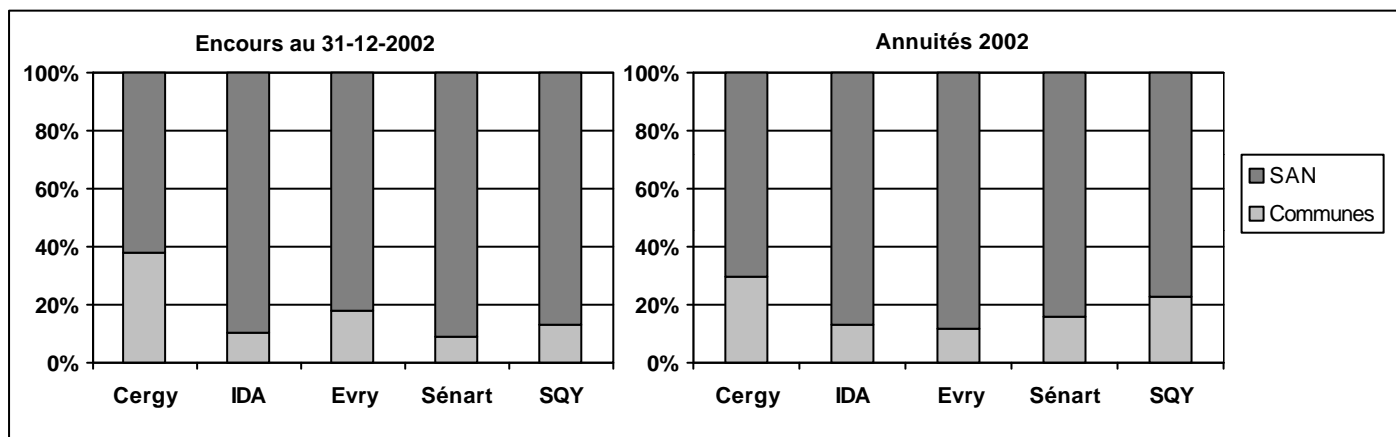
Plusieurs éléments sont à mettre en exergue.

Entre 1998 et 2002 :

- une diminution de l'encours des SAN de Cergy et Evry,
- une augmentation sensible de l'encours pour les SAN de l'Isle-d'Abeau et Sénart, plus modérée à Saint-Quentin,
- dans les communes, l'encours évolue peu, seules les communes de Saint-Quentin se sont très nettement désendettées entre 1998 et 2002.

En 2002 :

- les communes concentrent moins de 20% de la dette en 2002,
- Cergy se démarque des autres villes avec près de 40% de la dette accumulée par les seules communes : entre 1998 et 2002, l'encours du SAN a diminué de 50% tandis que celui des communes perdait seulement 10%.



## F. Péréquation et équité

### *Équité et pulsion vers l'égalité des dotations*

Alain Guengant<sup>63</sup> définit l'équité territoriale comme étant la recherche de l'égalisation des ressources par les charges : disposer de suffisamment de ressource pour financer les charges générées par des facteurs objectifs (écoles, logements sociaux). Il propose d'appliquer ce principe au niveau des grandes répartitions nationales comme la DGF. Qu'en est-il à un niveau plus restreint d'une intercommunalité d'une dizaine de communes ?

L'observation au niveau des communes de ville nouvelle montre non pas une tendance à l'équité mais le plus souvent *une recherche d'égalité de situation*. Des ressources inégales, quelles soient fondées ou pas, représentent un facteur de tension lorsque les communes concernées sont peu nombreuses.

Les dotations de référence (comme aujourd'hui les Attributions de Compensation, dans les communautés) n'ont d'autre vocation que de remplacer une recette disparue. Elles sont forcément inégalitaires. Au moins autant que la répartition antérieure de la taxe professionnelle. Les villes nouvelles n'ont eu de cesse que de modifier cette répartition initiale vers plus d'égalité. Elles y sont parvenues avec la loi de 1991 créant la dotation de coopération. Il s'agissait d'un modèle assurant à la fois une tendance péréquatrice et une convergence vers une égalité de ce seul transfert du SAN vers les communes.

L'objectif d'égalité des dotations en ville nouvelle est tel qu'il n'est pas tenu compte pour le moment de la taille des communes. Alors que la DGF nationale a toujours hiérarchisé les dotations en fonction de la taille des communes, et que la nouvelle dotation forfaitaire de 2005 acte pour la première fois le principe de coûts communaux croissants en fonction du logarithme de la population<sup>64</sup>, il est étonnant que les villes nouvelles n'ait pas encore introduit de tels critères. Pour les DSC, les communautés d'agglomération commencent à utiliser *le concept de coût de centralité* que supportent les villes-centre, retenant implicitement les effets de taille. Une explication possible pour les villes nouvelles est que les coûts de centralité ne sont pas forcément supportés par la ville la plus importante à ses débuts (par exemple Pontoise à Cergy) et que les villages (par exemple Cergy qui n'avait que 250 habitants à l'aube de la ville nouvelle) peuvent devenir grands... Dans ces conditions, en ville nouvelle, la taille n'est pas souvent considérée comme un facteur discriminant pour les répartitions financières ni pour la répartition des équipements : le besoin né de l'urbanisation prime.

### *Élargissement à l'ensemble des ressources*

Dans la théorie de l'équité territoriale, le raisonnement repose sur l'ensemble des ressources et non sur une seule d'entre elles. Alors se pose la question de savoir si l'on doit prendre en compte les choix communaux en matière de fiscalité : l'autonomie financière des collectivités suppose qu'elles ne sont pas toutes gérées de la même façon et qu'elles ne prennent pas les mêmes décisions en terme de fiscalité. Or, des phénomènes séculaires comme la fiscalité

---

<sup>63</sup> Dans « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales », Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général au plan, Paris, 2004

<sup>64</sup> Concrètement cela veut dire qu'une ville de 100.000 habitants à des dépenses par habitant deux fois et demi plus importante qu'une commune de 100 habitants et non mille fois plus.



locale sait en construire obscurcissent souvent les situations. Le cas de Sénart est intéressant car le SAN travaille sur ces questions depuis plusieurs années.

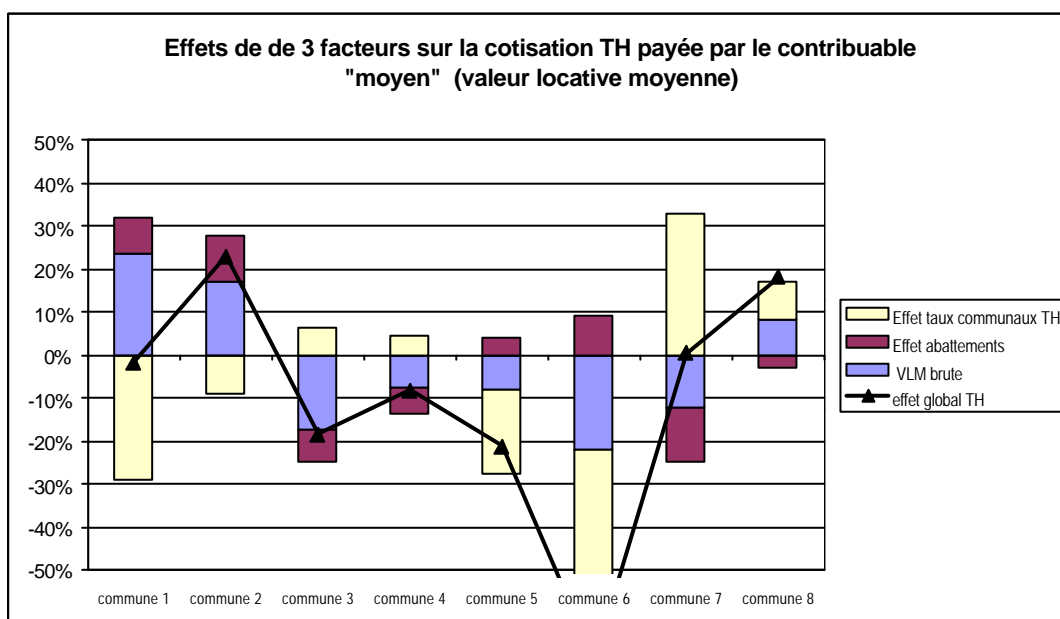
Il s'agissait de définir les facteurs qui influencent les disparités de nature fiscale sans lesquelles on ne pourrait prétendre opérer une véritable péréquation des ressources. En d'autres termes faut-il faire bénéficier d'une dotation de péréquation la commune dont les ressources fiscales sont faibles non pas par manque de potentiel mais parce que ses taux sont bas ou pour toute autre raison.

Il est effectivement possible de calculer ces effets par exemple sur la cotisation moyenne de taxe d'habitation de chaque commune et de les représenter dans le schéma ci-dessous.

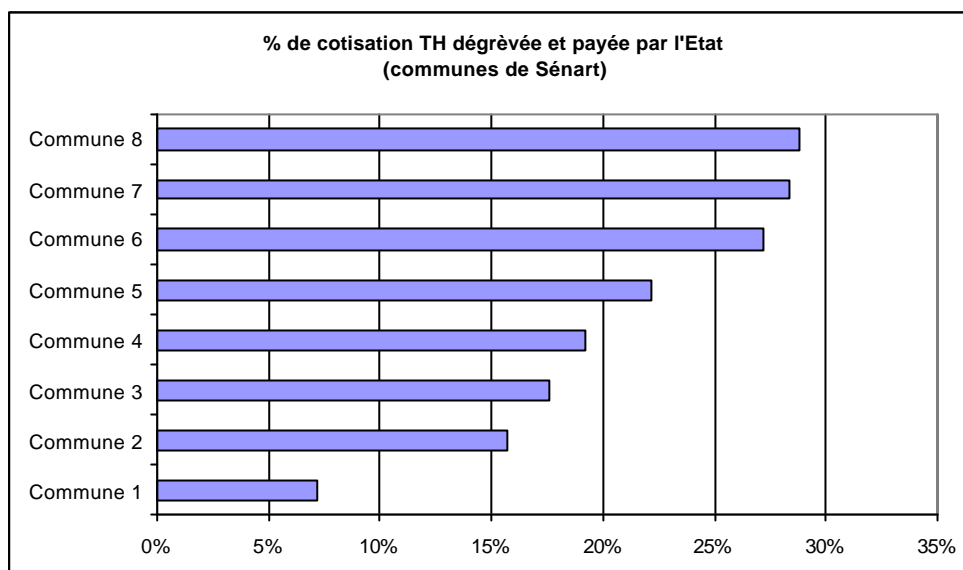
Ainsi, dans la première commune, les contribuables à la taxe d'habitation acquittent un impôt presque égal à la moyenne des communes du SAN. Ce résultat est obtenu :

- par un taux de TH inférieur de 30% à la moyenne du SAN,
- sur des valeurs locatives supérieures de 25% à la moyenne,
- et des abattement pour charge de famille de 5% inférieurs à la moyenne,
- soit  $-30\% + 25\% + 5\% = 0$ .

La septième commune est dans la situation inverse : taux très élevé (+30%) mais valeurs locatives plus faibles (-12%) et abattement élevés (-12%).



Enfin, on l'oublie trop souvent, l'Etat prend en charge une partie des cotisations de taxe d'habitation en fonction des revenus des contribuables. Ainsi à Sénart, selon les communes, de 15% à 30% des cotisations sont prises en charge par l'Etat, ceci venant contrarier les politiques communales ou les efforts de péréquation.



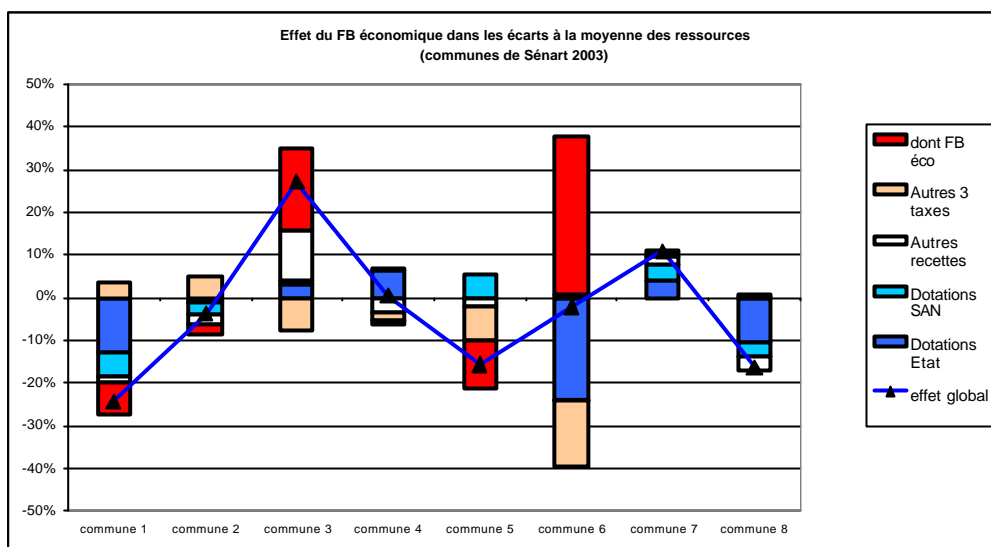
### G. Théorème de la frontière et longueur de temps

Parce que la taxe professionnelle était le facteur le plus discriminant des finances communales on a cru longtemps que la mise en commun de la taxe professionnelle allait résoudre les problèmes d'iniquité de ressources entre communes.

Au moins deux facteurs expliquent que seule une partie du chemin a été effectuée.

Le premier facteur résulte de ce qu'on pourrait appeler le «théorème de la frontière» : dès qu'une situation s'est améliorée, par exemple les déséquilibres liés à la taxe professionnelle, les préoccupations des communes migrent vers le facteur de disparité le plus proche (mouvement vers la frontière). Il n'a fallu que deux ou trois ans pour que les *disparités de foncier bâti économique* soient identifiées. En effet, les ressources en provenance des seuls ménages sont dans des ordres de grandeurs assez proches. En revanche, certaines communes possèdent des bâtiments industriels et commerciaux et d'autres pas.

Le graphique suivant montre qu'aujourd'hui encore, à Sénart, où les disparités globales ne sont guère importantes pour six communes sur huit (inférieures à 20%), les grandes disparités de ressource pour deux communes (supérieures à 25%) s'expliquent essentiellement par le foncier bâti économique.



Le second facteur est lié aux dotations de coopération. On a vu qu'elles étaient d'autant plus grandes que les communes avaient perdu beaucoup de taxes professionnelles. La dotation de coopération pourrait être perçue comme une prime aux « anciens riches ». En ville nouvelle, c'est peu le cas pour deux raisons :

- le développement économique s'est surtout fait en ZAN et n'a donc pas entraîné de pertes de ressources à compenser,
- les entreprises se trouvant hors ZAN ont laissé aux communes des taxes foncières significatives qui expliquent qu'elles ont dû au contraire reverser des sommes aux SAN.

En revanche dans les nouvelles communautés d'agglomération les deux phénomènes vont aller dans le même sens d'un maintien des disparités : l'attribution de compensation comme son nom l'indique compense pour longtemps les pertes TP, et chacun garde son foncier bâti économique, grand ou petit sans péréquation. Cette nouvelle frontière de la péréquation est encore peu soupçonnée dans les communautés d'agglomération.

Dans les SAN la réflexion va bon train, et Sénart par exemple a mis en place, sur le modèle de la DSU une Dotation de Solidarité d'Agglomération (DSA) dont la vocation est de péréquater toutes les ressources fiscales de nature économique en fonction des charges supportées par les communes.

## QUELQUES ELEMENTS DE CONCLUSION

Il est clair que l'objectif des villes nouvelles était de participer à la résolution du problème du logement dans les grandes agglomérations, de construire des cadres de vie équilibrés et pas d'opérer un exercice pratique de finances locales. Dans les cinq villes nouvelles étudiées, près de 400.000 habitants se sont installés grâce, ou en dépit, des errements de la fiscalité ou des finances locales des collectivités supports.

Le cadre financier est un élément contextuel pris en compte tant au début des villes nouvelles, avec son archaïsme, que par la suite avec parfois l'irruption d'une certaine modernité par exemple comptable avec la M14, ou des retours conservateurs avec la cristallisation passéiste des compensations de la taxe professionnelle.

### **Un contexte mouvementé, parfois défavorable : l'adaptabilité nécessaire**

Évidemment, les projets ne se sont pas réalisés comme prévu, ni sur un plan physique (périmètres modifiés, objectifs de population revus) ni sur un plan financier. Les mutations du contexte ont été formidables. Tout a changé : les facteurs de croissance, les taux de croissance, les évolutions démographiques et sociales, les politiques, les modes de ressources, les conditions de financement. De son côté, la dégradation des finances de l'Etat, surendetté, a laissé de moins en moins de place pour une action volontariste dans le domaine du logement et de l'urbanisme.

Dans ce tohu-bohu on peut indiquer les éléments qui furent positifs ou au contraire négatifs.

Au niveau des facteurs favorables et imprévus on peut citer :

- la croissance du VRTS et surtout de la DGF avec l'excellente efficacité du mode de calcul de la population fictive à six habitants par logement en chantier, un positionnement favorable des SAN dans la renaissance de leur DGF en 1988 à une époque où le Comité de Finances Locales (CFL) ne freinait pas de telles initiatives ;
- le FCTVA qui a permis de récupérer 15% sur les coûts des équipements, divine surprise, même si ceci a été payé par le fait que les subventions spécifiques en ont pâti ;
- une modernisation relative de la fiscalité locale dès 1974, et une taxe professionnelle très dynamique jusqu'en 1987 ;
- des aides de l'Etat pérennes malgré des changements de gouvernement, avec notamment un différé longtemps efficace et relativement indolore pour l'Etat qui le versait progressivement aux collectivités qui les rembouraient tardivement et dans des proportions faibles.

D'autres facteurs étaient négatifs, et parmi ceux-ci :

- la remontée des taux d'intérêt qui atteignirent jusqu'à 17% en 1981, suivie d'une inflation basse ne permettant plus « d'effacer la dette », ce qu'on a dénommé pudiquement des « frais financiers positifs en terme réels » ;
- une fiscalité taxe professionnelle bridée à partir de 1987, mais heureusement plusieurs villes nouvelles (Cergy, Saint Quentin) avaient déjà atteint un degré de maturité fiscale suffisant ;
- la déréglementation du marché des prêts a entraîné la perte des financements à conditions « privilégiées » ; après le sinistre d'Angoulême, l'idée de la perception

d'un risque collectivités locales a sûrement été préjudiciable aux villes nouvelles les moins riches.

De façon générale, on doit considérer comme négatif un modèle de financement des équipements qui privilégie trop l'emprunt et pas assez l'autofinancement ou les dotations en capital. Stratégie rendue encore plus périlleuse avec le recours aux emprunts à annuités progressives qui furent désastreuses pour l'Isle d'Abeau et surtout Sénart.

Dans ce contexte de finances locales mouvementé, un indubitable facteur positif a été l'existence d'une équipe spécialisée et professionnelle au Secrétariat du Groupe Central des Villes nouvelles qui savait identifier les problèmes, les prévoir à moyen terme et réagir à bon escient aux initiatives parfois intempestives des parlementaires ou des administrations. Pendant les quinze premières années cette équipe savait qu'elle serait écoutée et conseillée par le Gouverneur Roger Goetze, Président du Groupe Central des Villes nouvelles.

### *Recherche du point de non-retour financier*

Au delà des péripéties des finances locales, et de la très bonne adaptabilité des responsables du SGVN, l'enjeu initial était le temps nécessaire pour atteindre un point de non retour financier. Malgré les nombreuses études financières prospectives réalisées, on ne pouvait savoir combien de temps prendrait la phase de décollage. Aujourd'hui on sait par l'exemple qu'il faut environ 10 ans. Au delà, les risques de modification du contexte tant physique (conjoncture immobilière ou politique) que financier (inflation ou taux d'emprunt, par exemple) sont trop grands et les seuils vitaux risquent de ne pas être atteints.

Ces seuils reposaient sur la capacité fiscale des SCA puis des SAN à faire vivre la ville et surtout rembourser les emprunts. Le rôle de la fiscalité est d'emblée apparu comme vital. La concentration sur la seule taxe professionnelle à partir de 1985 a illustré le risque considérable que présentaient pour les SAN l'adossement à une ressource flexible à la hausse mais aussi à la baisse.

Là encore, l'expérience a montré qu'avec une proportion de ressources en provenance de la taxe professionnelle d'au moins 70%, comme à Cergy par exemple, les SAN étaient viables financièrement. Là où le développement économique tardait et où la proportion était égale à 50%, cas de Sénart jusqu'en 1999, une situations difficile était avérée. Aujourd'hui, dans les communautés d'agglomération 75 % des ressources proviennent de la taxe professionnelle ou de compensations fiscales<sup>65</sup>.

Une fois les difficultés rencontrées, la vitesse de développement insuffisante, les outils mis en place à l'origine, et notamment les différés, se révèlent inopérants pour inverser la tendance des déficits permanents. On peut regretter que la gestion annuelle des crises qui se sont succédées ont gêné la prise des décisions de fond. Seules des dotations en capital, un moratoire sur la dette et les remboursements des différés anciens peuvent redonner aux SAN concernés, et on pense à Sénart, la capacité à évoluer dorénavant sans aide de l'Etat.

---

<sup>65</sup> Annuaire financier et fiscal , Compte administratifs des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, ADCF, Dexia, PLC, 2005

### *Un vivre ensemble intercommunal*

Enfin on ne peut que s'étonner de la question de savoir si les villes nouvelles ont représenté un laboratoire de l'intercommunalité. Si l'on se souvient de l'état des regroupements de communes à fiscalité propre en 1970, on ne peut que confirmer que les villes nouvelles jusqu'en 1992 ont été un champ continu d'expériences dans de nombreux domaines, dont évidemment les finances et la fiscalité locales. De nombreux montages n'avaient jamais été tentés auparavant (SCA), ils furent d'ailleurs abandonnés, d'autres firent école comme la TPU des SAN.

Mais l'objectif des villes nouvelles n'était pas plus l'amélioration de l'intercommunalité que celle des finances locales. Seule l'identification d'un problème entraînait la recherche de la solution. Autant l'intercommunalité était une nécessité de développement urbain, autant les questions de répartition financière entre les communes membres qui allaient déboucher sur les dotations de coopération n'était pas basées sur des concepts d'équité ou d'égalité. Lors des premiers calculs des dotations de référence, l'objectif était l'économie des deniers publics, le remodelage financier de chaque SAN de telle façon qu'il ne coûte rien, ou le moins possible à l'Etat.

On sait que la loi ATR de 1992 s'est inspirée de la taxe professionnelle unique pour les communautés de villes et a retenu le principe des dotations de solidarité au profit des communes qui reposent sur des principes proches des dotations de coopération des villes nouvelles. La loi de 1999 en a repris une partie de l'esprit avec les dotations de solidarité communautaire. En ce sens, elles furent un creuset pour la réflexion du vivre ensemble intercommunal, concept pour lequel elles bénéficiaient de dizaines d'années d'expérience. Elles le restent encore lorsqu'elle s'interrogent sur l'avenir de la répartition interne des ressources en cherchant, par exemple, à compléter les dotations de coopérations et la DSU nationale en posant le principe d'une Dotation de Solidarité d'Agglomération.

## ANNEXES

### ANNEXE 1 : LE SYSTEME FISCAL ANTERIEUR A 1981

L'ancien régime fiscal semble complexe car la compréhension d'un vocabulaire désuet a été perdu. On trouvera ci-dessous un rappel des principales dispositions.

#### *Le système jusqu'en 1974*

- 1959, l'ordonnance du 7 janvier lance la réforme de la fiscalité locale.
- 1963, premiers effets de la réforme : les évaluations cadastrales des propriétés non bâties déterminées lors de la révision de 1961, sont incorporées dans les rôles d'imposition de 1963.
- 1974, la révision des valeurs foncières bâties de 1970, est intégrée dans les bases d'imposition en 1973 et, pour la première fois en 1974 dans les calculs de valeurs de « centime », juste au moment où les premières maisons des villes nouvelles sortent de terre<sup>66</sup>.
  - o *La loi du 31 décembre 1973* fait perdurer les valeurs de centime sous l'appellation « d'éléments de répartition ». L'élément de répartition est strictement égal à 100 fois la valeur du centime. Chaque « élément de répartition communal » est composé de la somme des éléments de répartition individuels des quatre taxes (taxe d'habitation, taxes foncières et patente puis taxe professionnelle). La part relative d'une taxe dans le total dépend de sa situation à l'origine<sup>67</sup>, et de sa dynamique au cours des deux derniers siècles.
  - o La loi proroge le vote d'un taux appelé « quotient de répartition » ; le quotient est égal à un centième du « nombre de centime » ancienne dénomination du taux de la pression fiscale. Il s'agissait bien à l'origine d'un taux mais il avait atteint en deux siècles des niveaux de l'ordre de 100.000 % ; ce taux unique s'applique sur les quatre impôts, ce qui induit une répartition fixe de la charge fiscale entre les quatre vieilles.
  - o L'évolution annuelle des éléments de répartition est liée aux variations physiques, en proportion des variations des nouvelles valeurs locatives ; en clair : le potentiel taxable évolue proportionnellement aux assiettes de la révision de 1970 ; mais le point de départ, en 1974, fige le potentiel taxable avec l'ancienne valeur de centime.
- 1975, *loi du 29 juillet 1975 institue la taxe professionnelle*
  - o les variations des éléments de répartition sont liées aux variations physiques, en proportion des variations des anciennes valeurs « patente » afin de ne pas indexer trop fortement l'évolution de l'assiette fiscale.
- 1980 *loi du 10 juillet « libère » le vote des taux* et le centime est définitivement mort.

---

<sup>66</sup> Le « centime » est le centième du potentiel fiscal des impôts que l'Etat percevait sur un territoire jusqu'en 1917 (les quatre vieilles : contribution mobilière, contributions foncières bâtie et non bâtie, et patente). L'Etat ayant abandonné ces impôts obsolètes, il est décidé « provisoirement » de continuer à en calculer l'assiette (le « principal fictif ») afin d'en affecter 1/100<sup>e</sup> aux collectivités locales. « L'élément de répartition » est égal à 100 fois le centime, ou si l'on préfère aux anciens principaux fictifs...

<sup>67</sup> On parle de « la nuit des temps ».

L'ancien système a donc eu la vie dure : il n'a disparu qu'avec l'application de la loi sur le vote des taux. Mais comme les collectivités ont fait évoluer leur taux en fonction de ceux qui existaient en 1981, *la majeure partie des taux pratiqués en France et évidemment en villes nouvelles sont encore dans une continuité séculaire.*

Au commencement des villes nouvelles, la fiscalité est encore d'ancien régime. Le système est suffisamment obscur pour que le SGVN lance plusieurs études afin de déterminer quels sont les conséquences de la fiscalité sur l'avenir des villes nouvelles<sup>68</sup>.

Un manuel est même élaboré<sup>69</sup>. Il rappelle quelques principes-clés :

- le mode de détermination des bases de l'impôt des quatre taxes,
- le mode de calcul des principaux fictifs correspondants,
- le calcul de la valeur du centime = Principal fictif /100,
- le vote du produit attendu par la municipalité,
- la répartition du produit entre les quatre « vieilles »,
- les taux de l'impôt s'appelle le centime-le-Franc ; il est égal au montant payé pour 1 franc de base imposable ;
- la cotisation individuelle pour chacune des taxes est déterminée selon la formule suivante : Base imposable x Centime-le-Franc.

La procédure de modernisation des bases fiscales est progressivement prise en compte dans le calcul de l'impôt local à partir de 1974. Cependant, pour éviter des modifications trop brutales par suite du passage d'un système à l'autre, a été défini un système de transition qui conduit en pratique à pondérer les nouvelles bases d'imposition par la prise en compte des éléments de détermination du "principal fictif" et de répartition de l'impôt entre les quatre contributions, résultant du système précédent.

#### *Éléments de répartition : influences immémoriales*

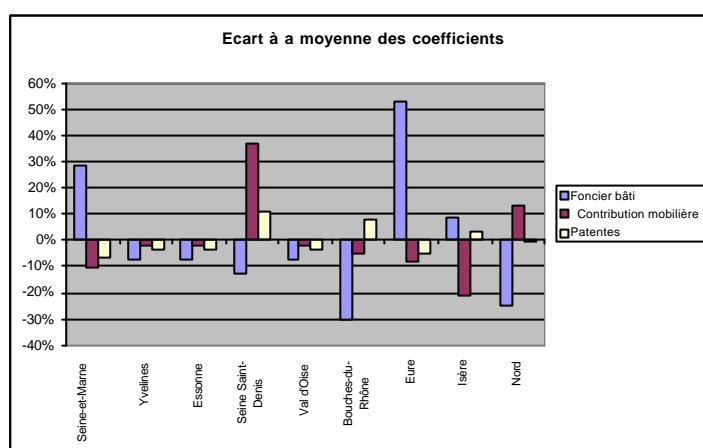
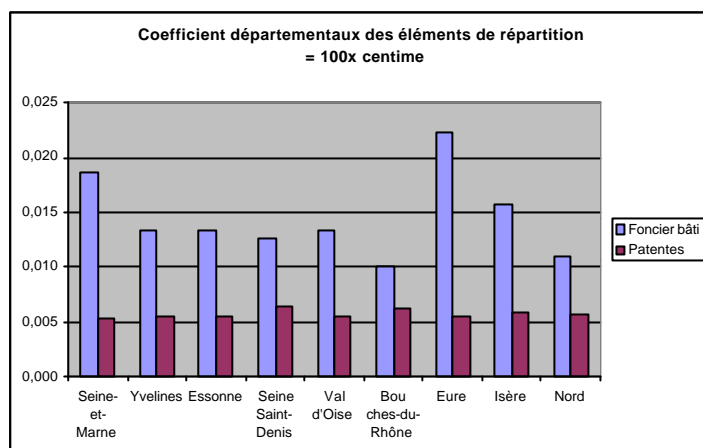
Les coefficients départementaux permettant de calculer le passage des bases d'imposition aux éléments de répartition sont, pour des raisons historiques, différents d'un département à l'autre. La Seine et Marne et surtout l'Eure ont des coefficients très forts qui vont se traduire par une sur-imposition des propriétaires fonciers et ce, depuis l'origine des villes nouvelles. A Sénart et au Val de Reuil, par exemple, la surimposition est respectivement de 30% et 50% par rapport à la moyenne des départements.

---

<sup>68</sup> Une étude sur la patente dans les zones d'activité de la Région parisienne en 1974 est confiée à l'IAURIF, alors que « Rivoli », le Ministère des Finances, travaille déjà sur la taxe professionnelle.

<sup>69</sup> « La Fiscalité directe locale des organismes chargés de la gestion des agglomérations nouvelles », (1974-1978) SGVN, Avril 1979





De plus, le régime de la contribution mobilière, ancêtre de la taxe d'habitation, est particulier. Le système dit du "répartement" permet au Conseil général de répartir ce principal fictif entre les communes du département d'une manière différente de celle qui résulterait de l'application mathématique du coefficient.

Ceci a pour conséquence qu'on ne peut valablement comparer, le potentiel fiscal de diverses communes ou des SCA sur la base de la seule « valeur du centime », ni la pression fiscale sur la base du seul "nombre de centimes" puisque la "valeur du centime" traduit en fait, d'une commune à l'autre, ou d'un SCA à l'autre, un rapport aux bases d'imposition qui peut être très variable. Ces situations perdurent partiellement jusqu'à nos jours.

### *La recherche d'une adaptation continue*

Depuis 1981 la fiscalité locale continue de subir des réformes incessantes dans le cadre d'un processus encore inabouti qui comprend trois ensembles distincts.

### La recherche d'une correspondance entre les valeurs fiscales et les réalités économiques ou de marché : en clair : la révision des valeur locatives.

- La loi du 18 juillet 1974 avait prévu une révision sexennale ;
- une première révision est effectuée en 1979 avec des coefficients uniques départementaux (de l'ordre de 1,7 en moyenne) applicables sur tous les logements ;
- des actualisations annuelles sont votées par le parlement (+1,8% par exemple en 2005) ;

- une révision est prévue en valeur 1990, mais elle est abandonnée ;
- aujourd'hui, en 2005, par le jeu des actualisations annuelles, les valeurs 1970 sont multipliées en moyenne par 4,5, ou si l'on préfère un logement dont la valeur locative en 1970 était de 3.000 francs est aujourd'hui de 13.300 francs, soit environ 2.000 euros.

#### La tentation d'un impôt sur le revenu local :

- en 1990, la part départementale de la TH est remplacée par une taxe départementale sur le revenu ; son application est différée, puis abandonnée ;
- la prise en compte des capacités contributives des assujettis à la taxe d'habitation, à partir de leurs revenus, aboutit en moyenne à des l'allègements de 30% des taxes d'habitation.

#### Les errements de la taxe professionnelle :

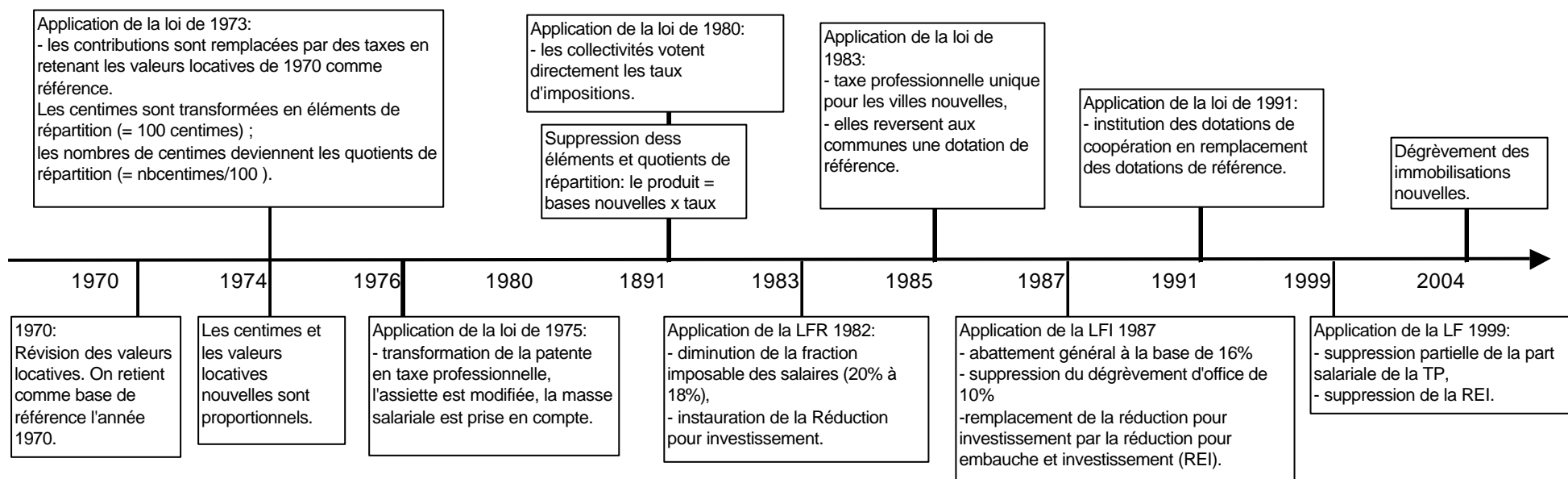
- écrêtement de 1976 limitant les effets du passage de la patente à la taxe professionnelle à 170%,
- réduction de la part salaires en 1983 (loi de finances rectificative 1982) qui passe de 20% à 18%,
- abattement général de 16% à partir de 1987, partiellement compensée,
- réduction pour embauche et investissement à partir de 1987,
- application d'un « coefficient déflateur » de 4% de 1997 à 2001 (mais qui s'applique aussi aux trois autres taxes),
- suppression progressive de la part « salaires » de 1999 à 2003,
- exonération des investissements nouveaux pour 2004 et 2005,

A ces mouvements qui touchent les collectivités locales et qui sont compensés (mal), s'ajoutent des dégrèvements notamment pour plafonnement à la valeur ajoutée qui explique que *globalement l'Etat prend en charge près de 50% de la taxe professionnelle.*

On trouvera dans les deux pages suivantes :

- un historique de la taxe professionnelles,
- les données concernant les bases de la taxe professionnelle des cinq villes nouvelles étudiée.

Tableau chronologique des principales réformes concernant la fiscalité locale



La taxe professionnelle dans les cinq SAN 1985-2003

en Keuros 2003 constants	1 985	1 986	1 987	1 988	1 989	1 990	1 991	1 992	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003
<b>Fiscalité hors compensation</b>																			
Cergy	43 275	47 782	47 281	46 780	51 751	57 123	59 286	68 426	68 788	70 671	74 499	72 378	78 626	76 480	72 203	70 414	63 902	53 161	51 832
Evry	25 383	26 199	23 244	24 994	26 399	28 093	32 356	33 597	38 782	41 371	41 731	41 680	46 686	48 459	50 246	48 703	44 927	37 684	33 787
L'Isle-d'Abeau	6 842	7 035	6 310	5 789	6 325	6 841	8 490	10 218	11 970	14 868	15 366	16 960	19 773	20 984	20 523	20 767	20 043	18 872	
Sénart	10 761	11 362	10 169	11 494	11 142	11 915	12 901	16 708	16 651	18 327	19 383	19 852	21 160	22 672	22 411	22 818	21 621	21 382	21 799
Saint-Quentin	42 897	44 149	48 955	55 252	69 110	73 100	79 213	84 820	93 447	92 820	93 938	103 281	99 868	104 253	108 948	115 882			
<b>compensation</b>																			
Cergy	4 013	3 698	9 936	16 173	15 659	15 111	16 570	15 546	16 101	13 922	12 897	11 403	12 866	11 190	13 571	16 686	22 659	31 614	40 372
Evry	944	1 040	5 156	5 828	6 403	6 968	8 298	6 880	6 831	5 456	5 210	4 857	5 084	4 931	6 191	8 200	11 997	18 681	21 984
L'Isle-d'Abeau	266	259	1 550	1 832	1 992	2 195	2 394	2 356	2 330	2 547	1 845	1 911	593	449	183	437	256	172	
Sénart	214	209	2 059	2 404	2 483	2 676	2 985	3 734	3 117	2 424	2 170	2 173	2 196	2 082	2 943	3 749	5 005	7 246	8 825
Saint-Quentin	2 334	3 639	3 616	736	132	3 131	1 712	1 986	2 013	12 424	11 688	9 579	9 146	8 758	9 847	12 992			
<b>compensation</b>																			
Cergy		13 868	11 761	14 509	16 457	18 155	19 579	22 627	22 887	23 540	23 629	23 559	24 050	25 892	25 764	25 335	25 158	24 922	
Evry	10 548	6 668	6 319	7 230	8 753	10 227	10 323	12 194	10 752	10 350	10 175	10 064	10 132	10 344	10 638	12 285	12 084	12 350	12 094
L'Isle-d'Abeau	339	403	406	444	504	584	769	853	926	1 048	1 052	1 112	1 482	1 520	1 569	1 598	2 714	2 070	
Sénart	4 578	5 068	4 012	4 884	4 962	5 123	5 494	6 207	6 312	6 539	6 637	6 570	6 866	7 055	7 326	7 467	7 535	7 887	8 198
Saint-Quentin	13 042	8 539	7 729	8 969	10 520	12 454	13 209	13 772	14 668	15 330	15 463	15 545	15 682	16 044	16 398	17 217			

## ANNEXE 2 : LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

La Dotation globale de fonctionnement a joué un rôle essentiel dans les équilibres financiers des SCA puis des SAN. Les communes des villes nouvelles ont également été favorisées par la DGF. Pourtant, son évolution a au moins été aussi bousculée que celle de la fiscalité directe locale. Pour s'en convaincre, il suffit de vérifier dans l'historique de quarante ans ci-dessous qu'il se passait rarement plus de trois ans sans une modification partielle ou totale du système de répartition :

- 1966, la loi TVA prévoit le remplacement de la taxe locale par une part locale de la taxe sur le salaires,
- 1968, suppression de la majeure partie de la taxe sur les salaires et création d'un versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)<sup>70</sup>,
- 1973, les SCA perçoivent le VRTS et une dotation du Fonds d'égalisation des charges (FEC) en Région parisienne,
- 1977, blocage du système de péréquation du VRTS : les dotations évoluent au même rythme pour tous les bénéficiaires,
- 1979, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), évoquée par le rapport Guichard, remplace le VRTS avec de nouveaux modes de répartition,
- 1980, accélération des dispositifs de basculement destinés à prendre de plus en plus en compte le potentiel fiscal,
- 1985, nouvelle loi DGF : introduction de la prise en compte de facteurs de charges (élèves, logements sociaux, etc.),
- 1985, les SAN perdent la DGF (ou sont oubliés),
- 1988, les SAN retrouvent la DGF,
- 1991, pour palier le blocage des effets péréquateurs de la DGF, création de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) et du Fonds de Solidarité de la Région Ile de France (FSRIF),
- 1992, les nouveaux EPCI (Communautés de communes et communautés de ville) émergent à la DGF,
- 1994, nouvelle DGF bloquant les acquis antérieurs et donnant la priorité à l'intercommunalité et aux dotations de solidarité ; les effets sont neutres pour les SAN ;
- 1999, les communautés d'agglomération sont de nouveaux EPCI émergeant très fortement dans la dotation d'aménagement de la DGF, au détriment des SAN ;
- 2004, la compensation « salaires » de la TP est intégrée dans la DGF, et son montant en est accru de près de 50%,
- 2005, nouvelle DGF.

### A. Précisions sur l'évolution du dispositif de la DGF

La loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 instituant la TVA et supprimant la majeure partie des taxes sur le chiffre d'affaires, supprimait aussi la taxe locale perçue par les collectivités locales. La loi prévoyait le remplacement de cette perte de recette par une part locale de la taxe sur les salaires. Celle-ci étant supprimée pour la plus grande partie des assujettis, les collectivités se voyaient attribuer un Versement représentatif sur les salaires (VRTS) dont le principe était la disparition progressive des droits anciens calculés sur les pertes de taxes locales 1967 et le remplacement par une attribution

---

<sup>70</sup> pendant 13 ans, de 1968 à 1981, les collectivités, dont les SAN à partir de 1973, vont voir 80% de leurs ressources constituées d'un potentiel fiscal virtuel (principal fictif) et d'une dotation représentative d'un impôt disparu !

nouvelle en fonction d'un indicateur de besoin : l'impôt ménages. L'assiette du VRTS national évoluait comme ce qu'aurait dû rapporter la taxe sur les salaires maintenue sur l'ensemble des anciens redevables.

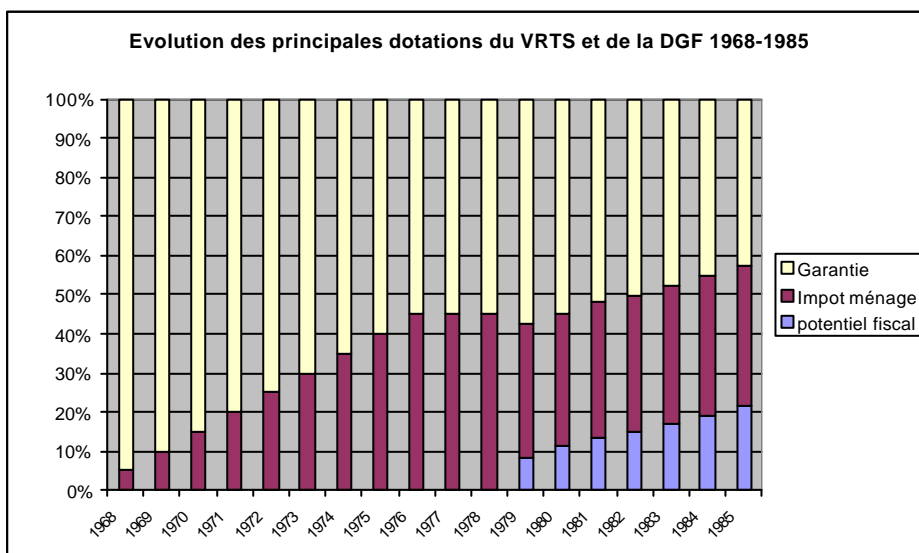
L'impôt ménages comprenait : le produit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties uniquement sur les ménages et hôtels, 30% du produit du foncier non bâti et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères lorsqu'elle était instaurée. L'impôt ménages était sensé exprimer les besoins des communes sur le principe qu'une augmentation de fiscalité ne pouvait avoir qu'une cause : des besoins financiers supplémentaires.

En Région parisienne le VRTS était complété par un dispositif spécial, le Fonds d'Egalisation des Charges de la région parisienne (FEC). Créé par la loi 64-707 du 10 juillet 1964, il avait prévu une péréquation de la taxe locale dans la seule région parisienne. Le principe en a été maintenu avec l'objectif de renforcer la péréquation attendue par le VRTS par une accélération due au FEC<sup>71</sup>.

En 1979, le VRTS est remplacé par la DGF par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979. La nouvelle dotation apporte deux innovations majeures : d'une part, l'assiette nationale est dorénavant une fraction de la TVA perçue par l'Etat (16,45 % en 1979), d'autre part, la répartition prend en compte pour la première fois le *potentiel fiscal*, c'est à dire la pauvreté relative des communes<sup>72</sup>. Les trois dotations de la DGF devaient évoluer chaque année :

- l'attribution forfaitaire, héritière de l'ancienne « garantie », était le prolongement de la taxe locale disparue, devait diminuer, pour représenter moins de 50% du total de la DGF,
- l'attribution impôt-ménage devait se stabiliser à environ 30%
- et la nouvelle attribution au titre du potentiel fiscal atteindre les 20% restant.

La loi 80-1102 du 31 décembre 1980 venait accélérer les dispositifs de basculement des trois dotations.



<sup>71</sup> Le FEC utilisait le carré de l'impôt ménage, ce qui renforçait le poids des communes ayant de forts impôts -ménages ou dont l'accroissement annuel était très fort, comme les SCA.

<sup>72</sup> Le VRTS avait aussi une dotation particulière, le FAL qui s'appuyait sur le potentiel fiscal, mesuré par le « centime démographique », c'est-à-dire, la valeur du « centime communal » divisé par la population. Toutefois la dotation du FAL ne représentait que 3% de la répartition.

La loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 vient bouleverser la construction précédente : dorénavant la DGF est composée :

- d'une dotation de base, 40% de la DGF, en fonction d'une attribution par habitant différente selon les strates démographiques, dans un rapport maximal de 1 à 2,5 ;
- d'une dotation de péréquation qui comprend :
  - o pour 30 % une dotation au titre du potentiel fiscal,
  - o pour 7,5% une dotation en fonction inverse du revenu des habitants ;
- une dotation de compensation pour 22,5%, répartie au prorata de la longueur de la voirie communale, du nombre d'enfants scolarisés et du nombre de logement sociaux.

L'article 20 de la loi consacré aux groupements de communes ignore les nouveaux SAN et ne concerne que les districts et communautés urbaines. Ce n'est que par la loi n°88-13 du 5 janvier 1988 que les SAN retrouvent une aptitude à percevoir la DGF, encore est-elle progressive : 65 millions de francs en 1988 passant en trois ans à 150 millions de francs. Ensuite, ce montant progresse comme les ressources de la DGF des communautés urbaines et des districts à fiscalité propre.

Le système de la loi de 1985, généreux dans sa tentative d'obtenir une péréquation importante et rapide (en 5 ans) se heurte à la vérité implacable des lois statistiques et le système est bloqué dès 1991. La péréquation est inefficace, et c'est pourquoi sont créées deux nouvelles dotations : la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). Elles n'intéressent que les communes et ne concernent pas les SAN.

La loi n°93-1436 du 31 décembre 1993 résulte de la constatation du blocage. Tous les droits anciens sont fondus dans une nouvelle dotation, *la dotation forfaitaire* qui évoluera moins vite que la DGF elle-même laissant un surplus pour une autre dotation, *la dotation d'aménagement* elle-même répartie entre DSU, DSR et la dotation des groupements dont les SAN. On reviendra sur cette dernière période qui prend fin d'ailleurs par la loi de finances pour 2005 qui réforme encore la DGF.

## **B. Les SAN dans l'univers de la dotation d'intercommunalité**

L'oubli de 1985 réparé, les SAN perçoivent une DGF par habitant qui les placent à mi-chemin entre les communautés urbaines et les districts. A partir de 1991, une fois leur réintégration complète effectuée, leur sort est lié aux autres groupements dans le cadre de la dotation d'aménagement. La dynamique qui prévalait auparavant est cassée tant pour la DGF nationale que pour celle des SAN.

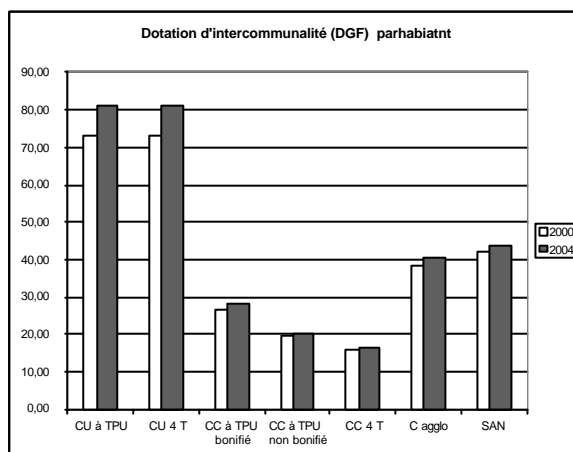
Le développement de l'intercommunalité, sensible après la loi ATR de 1992 explose à partir de la loi Chevènement de 1999 appelant des besoins financiers et absorbant une grande part des surplus annuels de la DGF nationale. La concurrence entre groupements s'accroît et rend plus délicat tout particularisme envers les villes nouvelles.

La dotation par habitant des SAN se situe en moyenne légèrement au dessus de celles des nouvelles communautés d'agglomération et loin derrière les communautés urbaines. Cette situation ne devrait pas se modifier à court terme. La proximité de la dotation par habitant des SAN avec les

communautés d'agglomération milite pour le statu quo. Mais par ailleurs, le nombre de SAN diminue puisque déjà Cergy, Saint Quentin, Evry et le SAN de Fos sont devenus des communautés d'agglomération. Le SAN de l'Isle d'Abeau va se transformer avant 2008. La DGF des SAN va donc être concentrée sur quatre EPCI : les deux SAN de Sénart et ceux du Val Maubuée et du Val d'Europe. Lorsque cette évolution sera constatée, il est possible que le mode de calcul soit revu.

### Dotation par habitant des groupements et EPCI

€/hab	2000	2004
Communauté urbaine à TPU	73,32	81,43
Communauté urbaine 4 taxes	73,32	81,43
Communautés de communes à TPU bonifiée	26,68	28,23
Communautés de communes à TPU NON bonifiée	19,70	20,30
Communautés de communes 4 taxes	16,13	16,62
Communautés agglomération	38,11	40,34
SAN	42,35	43,54



La hiérarchie entre groupements est justifiée à l'origine par les coefficients d'intégration fiscale (CIF). Il s'agit, pour simplifier, du rapport entre le produit fiscal du groupement sur le total du produit fiscal « groupement + communes »<sup>73</sup>. Ce ratio est considéré comme un indicateur du degré d'intégration intercommunal sur le territoire du groupement. Souvent décrié, parfois détourné par les groupements, il reste pour le moment incontournable.

On observe que le CIF des communautés urbaines est encore deux fois plus élevé que celui des communautés de communes et de 35% supérieur à celui des communautés d'agglomération.

<sup>73</sup> Le ratio prend également en compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les redevances d'assainissement. Le produit fiscal communautaire (numérateur du ratio) est diminué des éventuels transferts financiers vers les communes. Les transferts sont importants dans les communautés en TPU puisqu'ils comprennent l'attribution de compensation (AC) de la perte TP et une éventuelle dotation de solidarité communautaire (DSC).



Catégorie	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>CIF</b>							
Communauté urbaine 4 taxes	44,2%	43,7%	46,4%	43,7%			
Communauté urbaine à TPU				74,1%	62,7%		
Communautés de communes 4 taxes et Districts	12,2%	17,6%	17,4%	20,8%	22,2%	24,2%	26,5%
Communautés de communes à TPU			32,9%	34,1%	36,6%	34,9%	35,8%
Communautés agglomération				50,2%	42,1%	39,4%	37,0%

*source : DGCL, circulaire de répartition des dotations d'intercommunalités*

Les premiers CIF avaient été calculés dans une perspective de comparaison de groupements à fiscalité propre à quatre taxes superposées. De ce fait, les SAN avaient été exclus du calcul. Ils le sont encore alors que les communauté d'agglomération se voient calculer un CIF. Pourtant, le CIF serait très favorable aux SAN. Ainsi, par exemple, pour le SAN de Sénart, le CIF serait de 42% en 2003, bien au dessus des CIF des communautés d'agglomération qui sont d'ailleurs sur-estimés car les transferts vers les communes ne sont pris qu'à hauteur de 50% en 2003<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> La loi de 1999 a prévu que la prise en charge réelle des transferts des communes vers l'EPCI qui diminue le CIF ne serait pris en compte que progressivement à raison de 10% de plus par an.

## ANNEXE 3 : LE PROGRAMME FINALISE DU VIE PLAN POUR LES VILLES NOUVELLES

Le document du programme indique :

- ce qu'est un programme finalisé,
- quels sont ceux qui sont individualisés,
- quelles en sont les conséquences pour les villes nouvelles.

### *Les programmes finalisés*

L'exposé est complet et riche dans ses attendus. Il est utile de le faire figurer en totalité en annexe pour mieux comprendre l'état d'esprit de l'époque. On a mis les passages qui intéressent le plus les finances des villes nouvelles en exergue.

« Destinés à regrouper et à mieux coordonner des actions de nature diverse, mais concourant toutes à la poursuite d'un ou de plusieurs objectifs bien définis, les programmes finalisés, inscrits au VIe Plan, constituent une tentative originale et bénéficient d'une priorité de la part de l'Etat.

Tentative originale, les programmes finalisés du VIe Plan le sont à plus d'un titre. *Ils s'intègrent aux efforts et aux études entrepris dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et constituent un élément important du dispositif destiné à améliorer les décisions publiques.* Ils se caractérisent par la volonté d'associer clairement les moyens les plus divers, les actions les plus variées (impliquant ou non des dépenses) et les agents de toute sorte (organismes publics ou privés) à la poursuite d'objectifs quantifiés, *dont la réalisation sera suivie grâce à des indicateurs de résultats*, et, le cas échéant, des indicateurs permettant de suivre la mise en oeuvre des moyens. (...) Ils permettront également d'apprécier l'efficacité en fonction des résultats obtenus plutôt qu'en fonction des dépenses effectuées.

Les caractéristiques de ces programmes ont conduit à *faire bénéficier d'une priorité d'Etat les actions regroupées au sein des Programmes Finalisés du VIe Plan.* (...)

Dans ces conditions, six programmes sont retenus, qui intéressent les domaines suivants :

- *Les Villes Nouvelles,*
- *La Sécurité Routière,*
- *La Prévention périnatale,*
- *Le fonctionnement du marché de l'emploi,*
- *Le maintien à domicile des personnes âgées,*
- *La protection de la forêt méditerranéenne.*

(...)

### *Le programme finalisé des villes nouvelles*

Les grandes lignes du texte « programme finalisé des villes nouvelles du VIe Plan » sont présentées ci-dessous.

"Les villes nouvelles font l'objet d'un programme finalisé (...). Ce programme a pour objectif d'organiser le développement des agglomérations en cause en créant des pôles d'emploi, d'habitat, d'équipements, de services qui constituent de véritables villes, et, par leur caractère novateur, des opérations témoins d'aménagement et d'urbanisme. (...).

L'Etat attribuera aux collectivités locales regroupées dans le cadre prévu par la loi du 10 Juillet 1970 et aux divers établissements publics et missions d'études une aide de 400 millions de francs. Il conduira les acquisitions foncières et assurera les financements nécessaires pour les voies, les réseaux d'eau et d'assainissement primaire, la collecte et le traitement des ordures ménagères et les espaces verts pour environ 1.110 millions de francs dont 640 millions sont déjà couverts par d'autres déclarations de priorité. Il participera à la réalisation des équipements de superstructures d'accompagnement de logements (équipements scolaires, sportifs et socio-éducatifs, sanitaires et sociaux) pour un montant de 900 millions de francs environ correspondant à un programme de construction de 167.000 logements mis en chantier et de 142.000 logements achevés.

Le Groupe central des villes nouvelles assurera la gestion du programme finalisé. Il réexamine chaque année, les besoins en fonction du déroulement du programme de construction de logements et des caractéristiques démographiques de la population appelée à occuper ces logements.

La mise en place des structures administratives des villes nouvelles dans le cadre de la loi du 10 Juillet 1970 sera accélérée (...).

Il conviendra par ailleurs de porter une attention particulière aux mesures à prévoir pour que dès leur création, les nouveaux syndicats communautaires d'aménagement ou ensembles urbains puissent fonctionner dans des conditions satisfaisantes. Ceci suppose notamment une étude minutieuse de l'ensemble des problèmes pratiques liés à leur mise en place, *la recherche d'une solution aux problèmes de trésorerie qui se poseront dans les premiers mois de leur existence, et surtout la définition des conditions de leur équilibre financier*. A cet égard les dispositions contenues dans la loi en matière de calcul de la "population fictive" résultant du nombre de logements en chantier et la mise en place du "différé" correspondant à la prise en charge par l'Etat (conjointement avec le District pour ce qui concerne la région parisienne) des trois ou quatre premières annuités des emprunts communaux contractés pendant la durée du VIe Plan ont une importance déterminante.

Des études plus détaillées, portant sur le budget prévisionnel des nouvelles collectivités et sur les bilans d'aménagement, doivent être entreprises parallèlement pour définir des perspectives à moyen terme plus précises (...)

On peut en effet imaginer, sous réserve d'une étude plus approfondie, que les villes nouvelles constituent un champ privilégié d'expérience pour la mise en place, sous forme contractuelle et pluriannuelle entre l'Etat et le syndicat communautaire ou ensemble urbain, d'une "globalisation des financements publics".

Celle-ci, qui n'aurait de sens qu'accompagnée d'engagements réciproques sur les programmes d'équipements et d'un contrôle de gestion efficace, pourrait contribuer à renforcer le sentiment de responsabilité au niveau local à faciliter la cohérence des travaux entrepris et à assurer une gestion plus économique des deniers publics. »

Le programme d'action prioritaire du VIIe plan dans un document spécialement dédié aux villes nouvelles, préparé par le Secrétariat Général du Groupe Central des Villes Nouvelles avec la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme du Ministère de l'équipement (septembre 1976) réaffirme les objectifs du VIe plan pour les villes nouvelles et notamment :

- l'équilibre de l'emploi et de l'habitat,
- la réalisation des équipements collectifs
  - o « il est nécessaire d'assurer la cohérence entre la construction des logements et l'implantation des services collectifs. L'Etat apportera la part de financement qui lui incombe dans la réalisation des équipements des villes nouvelles : infrastructures (acquisitions foncières, voirie primaire, voiries locales, viabilité secondaire des ZAC, gares ferroviaires, réseaux urbains) et équipements de superstructure les plus importants (équipements scolaires de 1<sup>er</sup> et

- 2° degré, sportifs, culturels, sanitaires et sociaux). Le montant des participations de l'Etat est déterminé en fonction de la mise en chantier des logements.
- Les investissements universitaires réalisés dans la région parisienne au cours du VIIe Plan seront localisés de préférence dans les villes nouvelles.
  - Enfin, les actions relatives aux transports urbains et à l'amélioration des logements et des services collectifs ainsi que le programme n°44 « améliorer l'équipement téléphonique du pays » auront des applications dans les villes nouvelles.
- Les procédures financières : afin de garantir aux collectivités locales la continuité de l'action de l'Etat, les crédits affectés par celui-ci au financement des villes nouvelles continueront à être individualisés dans les chapitres budgétaires concernés. Dans toutes les villes nouvelles où l'Etat et les collectivités locales se seront mis d'accord sur le rythme de développement prévu pour le VIIe Plan, le système d'aides exceptionnelles aux syndicats communautaires d'aménagement et ensembles urbains sera reconduit pour la durée du Plan. Ces aides seront accordées sous forme de prise en charge des annuités d'emprunt et, le cas de contributions à l'équilibre du budget annuel dans l'hypothèse de difficultés financières graves. Elles seront modulées en fonction du potentiel fiscal des agglomérations nouvelles intéressées.

## ANNEXE 4 : NOTE METHODOLOGIQUE SUR L'ANALYSE FINANCIERE

L'étude financière des cinq villes nouvelles repose sur une méthodologie classique des finances des collectivités locales<sup>75</sup> et des spécificités liées à l'historique pris en compte. De façon générale, le recueil d'information privilégie les chiffres, et tente d'en extraire la meilleure interprétation possible.

### A. Principes généraux

L'analyse des cinq villes nouvelles sur la période 1974-2003 utilise des comptes qui auront suivi deux types de comptabilité, l'instruction M12 et l'instruction M14, avec des modifications de nomenclature comptables assez importantes. La majeure partie de l'historique étant en M12, c'est ce mode de présentation qui a été retenu pour l'ensemble de l'historique. Des tables de passage entre les deux comptabilités ont été utilisées.

L'analyse financière des collectivités locales ne connaît pas de cadre normalisé car plusieurs types d'usages sont possibles selon les utilisateurs (chambre régionale, banquier, conseil municipal). La démarche est cependant toujours identique :

- évaluer d'abord la marge de manœuvre exprimée par la *capacité d'épargne*,
- s'interroger ensuite sur les facteurs de constitution de l'épargne, ce qui revient :
  - o à analyser les *évolutions différentielles* des ressources et des charges,
  - o puis identifier les ressources et des dépenses les plus *significatives*,
- apprécier la *politique des investissements* (nature, ampleur, rythme), et les modalités de leur financement (emprunts, autofinancement, autres ressources).

Aujourd'hui, la M14 change le regard sur les comptes, car elle implique une révision de la "norme"<sup>76</sup>. Parfois ce qui était admis en M12, et était considéré comme de "bonne gestion", ne l'est plus en M14. Les charges et produits «rattachés à l'exercice» s'inscrivent par exemple dans cette évolution. Le rattachement renforce l'interdiction d'une pratique de dette occulte constituée par l'ensemble des factures parvenues et non mandatées, dites "dans les tiroirs". Elle induit aussi des pratiques nouvelles comme la couverture des «intérêts courus non échus» (ICNE)<sup>77</sup>, classique en comptabilité privée mais nouvelle en comptabilité communale. De même, la prise en compte partielle des emprunts à remboursement *in fine*<sup>78</sup> devient une obligation par la constitution d'une provision annuelle.

---

<sup>75</sup> Voir par exemple Victor Chomentowski, « Analyse financière d'une commune dans le cadre de la M14 », Éditions Techniques, Juris-Classeur, 1997 et pour la M12, « L'analyse financière d'une commune française », Éditions Techniques, Juris-Classeur, 1994.

<sup>76</sup> Malgré les innovations qu'elle apporte, il ne faudrait pas croire qu'elle ne permet plus ni interprétation ni erreurs. La comptabilité n'est pas une science exacte, à moins que cela soit le contraire, car comme le rappelle Pierre Dufils, membre du Conseil national de la Comptabilité (CNC) cité dans les Echos du 24 janvier 1997 : "il existe plusieurs possibilités de comptes qui sont tous exacts".

<sup>77</sup> Dans chaque annuité dont le remboursement s'effectue en cours d'année, par exemple au 30 juin, les intérêts du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre ne seront acquittés qu'en juin n+1. Au 31 décembre n, ils formeront des intérêts courus dont l'échéance n'est pas encore advenue (non échus). En M14, ils doivent être provisionnés dans les comptes, ce qui n'était pas le cas en M12.

<sup>78</sup> Remboursement total du capital à la fin de la période de prêt. On utilise aussi l'expression anglaise : remboursement « bullet ».

On n'entrera pas dans une discussion au sujet de la nouvelle norme. Il faut simplement rappeler que les villes nouvelles n'étaient pas assujetties aux contraintes de la M14, pas plus que les autres communes et EPCI. *Les analyses effectuées restent donc dans le cadre d'une norme de type M12.* Il n'était pas raisonnable de tenter de reconstituer des provisions ou des amortissements pour les années passées.

Conformément aux principes proposés ci-dessus, le travail effectué sur les cinq villes nouvelles était donc :

- d'abord de vérifier que les ressources suffisaient à équilibrer les dépenses courantes hors frais financiers, dégageant une épargne dite de gestion,
- de vérifier que cette épargne était suffisante pour le remboursement des intérêts de la dette (épargne brute) et pour assurer le financement des investissements (épargne nette) comme dans le schéma ci après.

Dans un second temps, il s'agira d'expliquer le niveau de l'épargne par une analyse de la dynamique des ressources et l'évolution des dépenses.

On sait qu'en comptabilité certaines écritures par exemple de régularisation sont de pure forme. D'autres écritures, dont les conséquences économiques sont indéniables (par exemple l'usure des investissements enregistrée par les amortissements), ne font l'objet d'aucun débours ou décaissement. En comptabilité publique, on distingue des écritures qui entraînent des mouvements réels et celles qui ne forment que des mouvements d'ordre.

Les mouvements réels sont des écritures qui affectent le niveau du fonds de roulement (ils entraînent des encaissements et des décaissements). Les modifications du fonds de roulement peuvent ne pas être immédiates, et même concerner un mouvement dans un autre exercice comptable. Tout autre mouvement est un mouvement d'ordre.

On distingue deux types de mouvements d'ordre : les mouvements de la section de fonctionnement à la section investissement, ou en sens inverse, qui ont une incidence sur les soldes comptables et les mouvements d'ordre à l'intérieur des sections sans conséquences notables<sup>79</sup>. Seuls les premiers intéressent l'analyste financier.

Il est traditionnel mais non obligatoire que le remboursement du capital de la dette communale qui figure à la section d'investissement soit au moins couvert par l'épargne brute. Ce n'était pas obligatoire en M12, et a été confirmé pour la M14 : les ressources propres d'investissement (subventions d'équipement, Fonds de compensation de la TVA, Taxe locale d'équipement) peuvent être suffisantes pour couvrir le remboursement du capital. Mais ces ressources ont souvent des comportements erratiques comme, par exemple, le FCTVA. Il est donc souhaitable de faire apparaître de toute façon quelle épargne aurait été nécessaire pour assurer le financement de la dette.

---

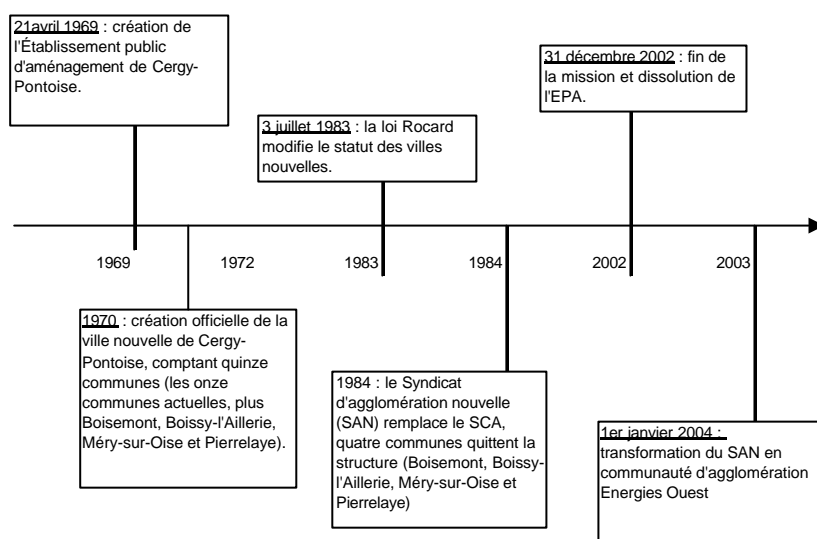
<sup>79</sup> Les comptes des collectivités sont scindés en deux sections : la section de fonctionnement qui correspond au compte de résultat des entreprises, et la section d'investissement qui explicite les variations du bilan. Le bilan proprement dit est établi par le comptable du trésor. Il est rarement utilisé par les collectivités.



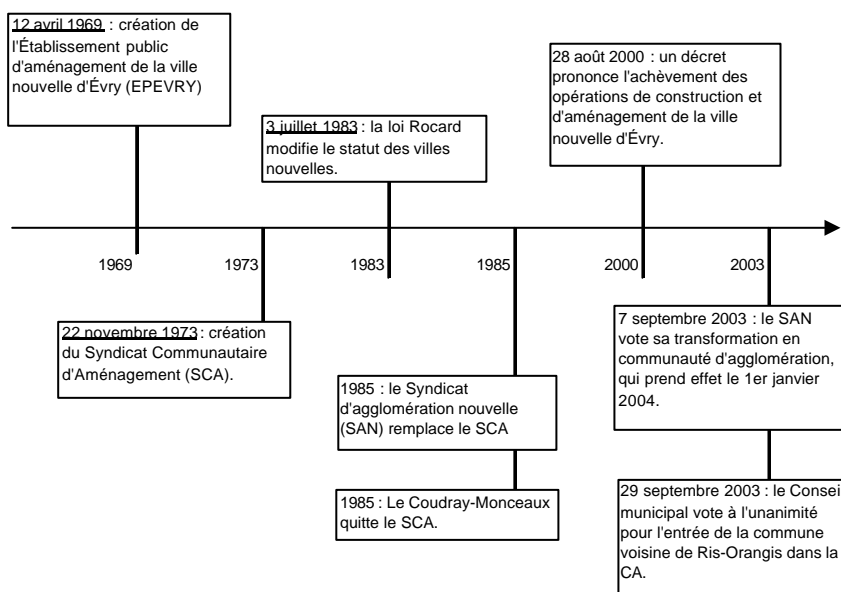
## ANNEXE 5 : EVOLUTION DES CONTEXTES INSTITUTIONNELS DES CINQ SAN

Les analyses faites villes par ville<sup>80</sup> reprennent les principaux évènements qui ont affectés le périmètre de chaque ville, influençant les populations concernées et par contrecoup les niveaux financiers. On trouvera ci-dessous cinq schéma rappelant les diverses phases de la construction institutionnelle des villes.

### Cergy-Pontoise : contexte institutionnel



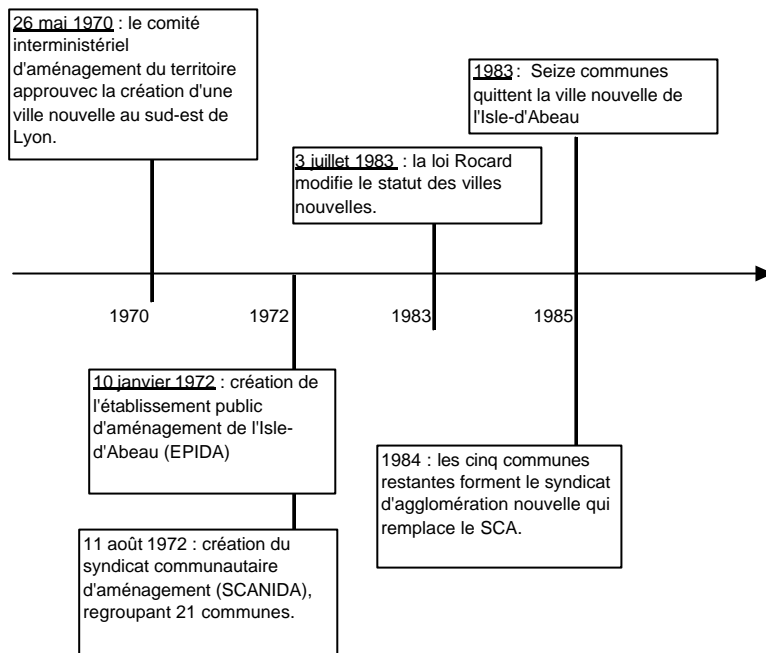
### Évry : contexte institutionnel



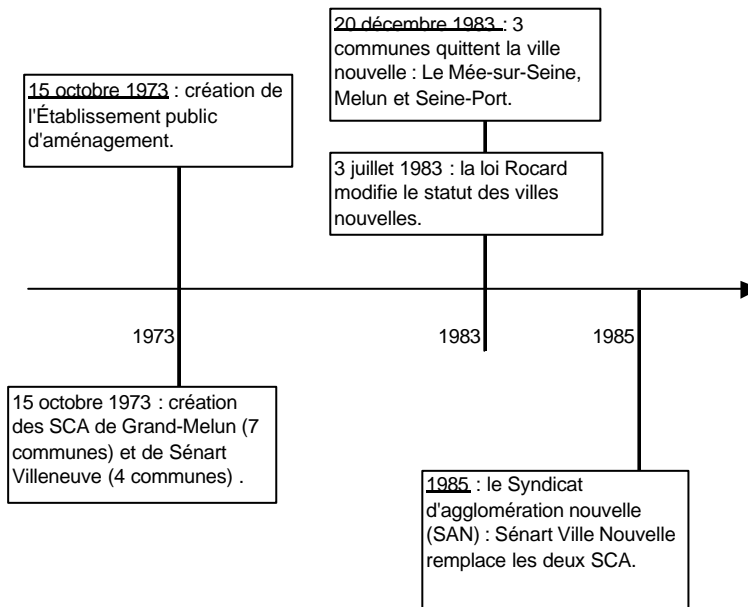
<sup>80</sup> Voir tome II



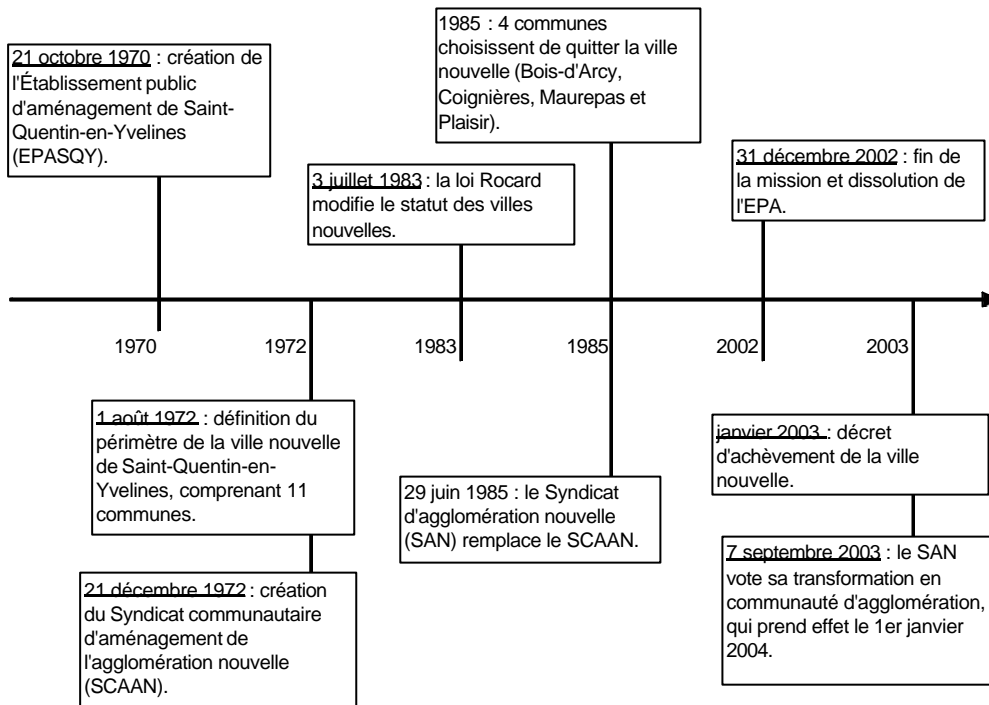
## L'Isle d'Abeau : contexte institutionnel



## Sénart : contexte institutionnel



## Saint-Quentin en Yvelines : contexte institutionnel



## ANNEXE 6 : NOTE SUR L'EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES CINQ VILLES NOUVELLES

L'évaluation des variations des populations pour les villes nouvelles est assez complexe du fait des modifications de territoires liés à l'application de la loi Rocard :

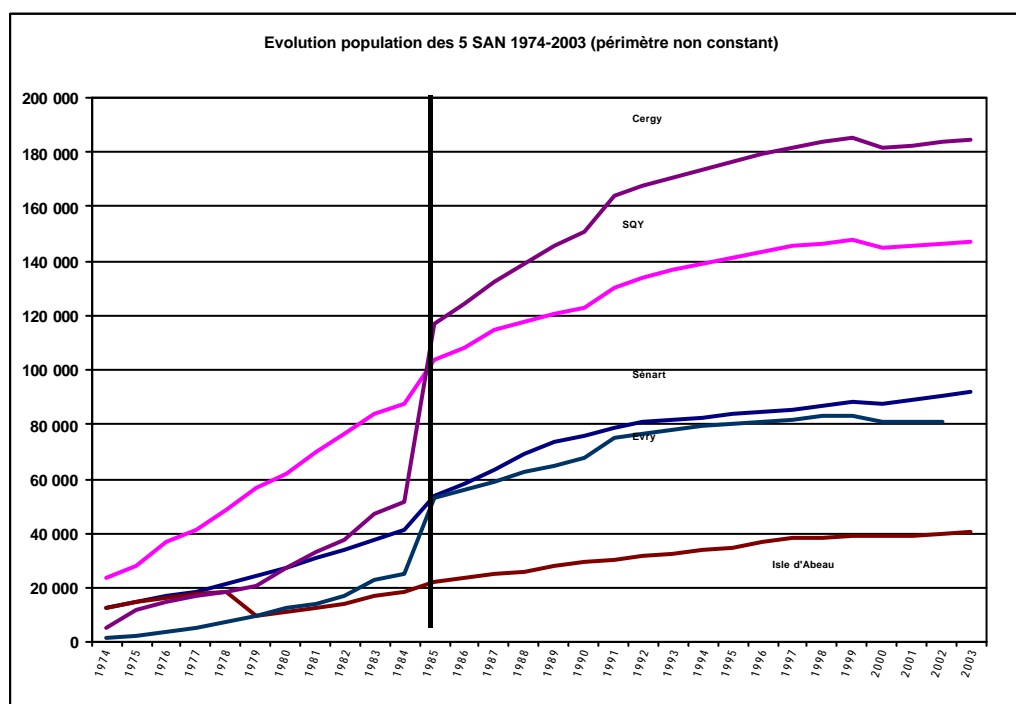
- d'une part, le passage d'un territoire ZAN à un territoire ZAN + HZAN augmente la population grâce aux habitants de la partie hors ZAN,
- d'autre part, les communes qui quittent la ville nouvelle, au contraire, diminuent la population.

Plusieurs modes de calcul sont envisageables.

### *Evolution de la population des SAN*

Dans le graphique qui suit, la population en 1974 est celle *du seul périmètre ZAN* des 64 communes d'origine. En 1985, dans le nouveau périmètre, diminué des 29 communes sorties des villes nouvelles, mais augmenté des périmètres hors ZAN des communes restantes, on constate :

- pour Evry et Cergy une augmentation importante du fait de la comptabilisation de la partie ZAN,
  - o à Evry aucune commune ne s'est retirée,
  - o à Cergy la population des communes ayant quitté la ville nouvelle est beaucoup moins importante que celle habitant la partie hors ZAN des communes qui sont restées,
- pour Sénart et Saint-Quentin, les deux phénomènes se compensent à peu près et l'effet de palier est moins marqué,
- à l'Isle d'Abeau, les départs de communes infléchissent la courbe démographique dès 1979.



Dans cette représentation fondée sur les seules parties ZAN, la population originelle en 1974 est très faible, à l'exception de Saint-Quentin-en-Yvelines.

En 2003, on constate que l'évolution démographique a été assez hétérogène. On peut distinguer trois catégories :

- Saint-Quentin et Cergy-Pontoise qui se situent entre 150.000 et 200.000 habitants,
- Sénart et Evry qui se situent entre 80.000 et 100.000 habitants,
- l'Isle d'Abeau qui ne dépasse pas les 50.000 habitants.

	Population en 1974	Population en 2003	Variation population	Nbre communes en 1973	Nbre communes en 2004
Sénart	12 623	92 293	79 670	11	8
SQY	23 863	146 910	123 047	11	7
IDA	12 575	40 597	28 022	23	5
Evry	1 723	80 818	79 095	4	4
Cergy	5 213	184 771	179 558	15	11
<b>Ensemble</b>	<b>55 997</b>	<b>545 389</b>	<b>489 392</b>	<b>64</b>	<b>35</b>

Les villes nouvelles aurait permis d'accueillir près de 500.000 habitants. Mais cette modalité de calcul rend peu compte des effets de la comptabilisation des populations qui se trouvaient hors ZAN avant la loi de 1983.

#### *Evolution de la population des villes nouvelles*

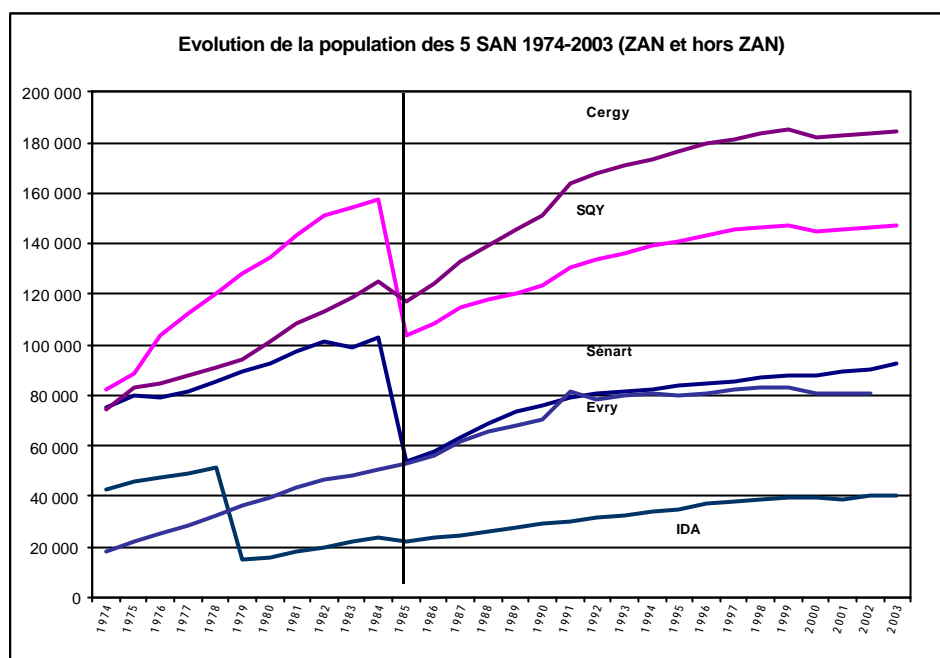
Une autre représentation peut donner une image différente de la croissance des populations en villes nouvelles.

Dans le graphique qui suit :

- la population en 1974 est celle des périmètres ZAN et hors ZAN des 64 communes d'origine,
- la population à partir de 1985 est celle de l'ensemble des villes nouvelles diminuée de celles des 29 communes qui les ont quittées.

Les populations à l'origine de chaque ville nouvelle sont alors plus importantes puisqu'elles comptabilisent également les parties hors ZAN :

- Cergy et Saint-Quentin dépassent les 100.000 habitants,
- Sénart et Evry se situent entre 80.000 et 100.000 habitants,
- l'Isle d'Abeau est à 40.000 habitants environ.



En 1985, avec les effets de la loi Rocard, on constate que :

- les courbes démographiques de Cergy, Saint-Quentin et Sénart connaissent une chute brutale du fait du départ de certaines communes,
- pour l'Isle d'Abeau, une telle chute a déjà eu lieu en 1979, au moment où de très nombreuses communes quittent le périmètre,
- à Evry, aucune commune ne partant, on ne constate rien de tel.

Au total, cette représentation exprime une croissance démographique des villes nouvelles plus mesurée :

- l'Isle d'Abeau compte moins d'habitants en 2003 qu'en 1974 (départ de Bourgoin-Jallieu et de La Verpillière),
- Sénart semble rester pratiquement stable (le départ de Melun étant contrebalancé par les nouvelles populations),
- Saint-Quentin et Cergy, qui avaient au départ une population importante, parviennent à doubler leur population en 30 ans,
- Evry qui compte très peu d'habitants à l'origine parvient à multiplier par quatre sa population.

Dans ce mode de calcul, les cinq villes nouvelles n'auraient accueilli que 250.000 habitants nouveaux, ce qui paraît très en dessous de la réalité. En fait, *ce mode de calcul ne permet pas de prendre en compte les effets des départs des communes en 1984.*

	Population en 1974	Population en 2003	Variation population	Nbre communes en 1973	Nbre communes en 2004
Sénart	75 346	92 293	16 947	11	8
SQY	82 034	146 910	64 876	11	7
IDA	42 845	40 597	2 248	23	5
Evry	18 396	80 818	62 422	4	4
Cergy	74 467	184 771	110 304	15	11
Ensemble	293 088	545 389	252 301	64	35

*Une population inférieure aux prévisions mais de l'ordre de 400.000 habitants*

Pour évaluer l'arrivée réelle de populations nouvelles, il faut comptabiliser :

- les habitants nouveaux avant le départ des communes,
- les habitants arrivés après le départ des communes.

Le nombre d'habitants nouveaux avant le changement de périmètre (soit 1974-1984, sauf pour l'Isle d'Abeau) est équivalent à celui des populations nouvelles entre 1984 et 2003, soit près de 200.000 habitants :

- Saint Quentin et Evry accueillent plus de population dans les 10 premières années que dans les vingt suivantes,
- pour Sénart et Cergy, c'est l'inverse,
- pour l'Isle d'Abeau, cela est moins significatif car le changement de périmètre ne porte que sur 5 années.

	Avant changement périmètre	Après changement périmètre	Total
Sénart	28 331	38 863	67 194
SQY	75 827	43 353	119 180
IDA	6 550	18 726	25 276
Evry	32 279	28 063	60 342
Cergy	50 595	67 458	118 053
Ensemble	<b>193 582</b>	<b>196 463</b>	<b>390 045</b>

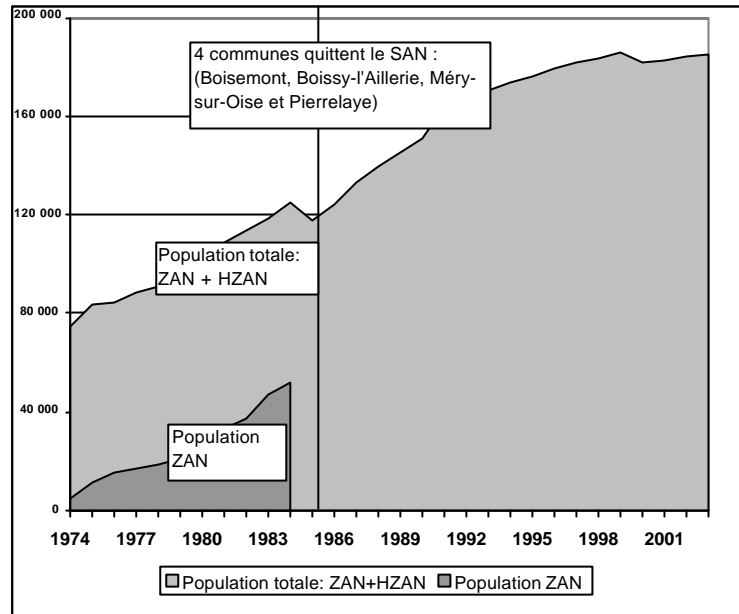
Au total, les cinq villes nouvelles ont accueilli près de 400.000 habitants nouveaux entre 1974 et 2003. Les résultats sont différents selon les SAN :

- Cergy et Saint-Quentin ont accueilli près de 120.000 habitants nouveaux, soit 4.000 par an en moyenne,
- Evry et Sénart ont accueilli entre 60.000 et 70.000 habitants nouveaux,
- l'Isle d'Abeau un peu plus de 25.000.

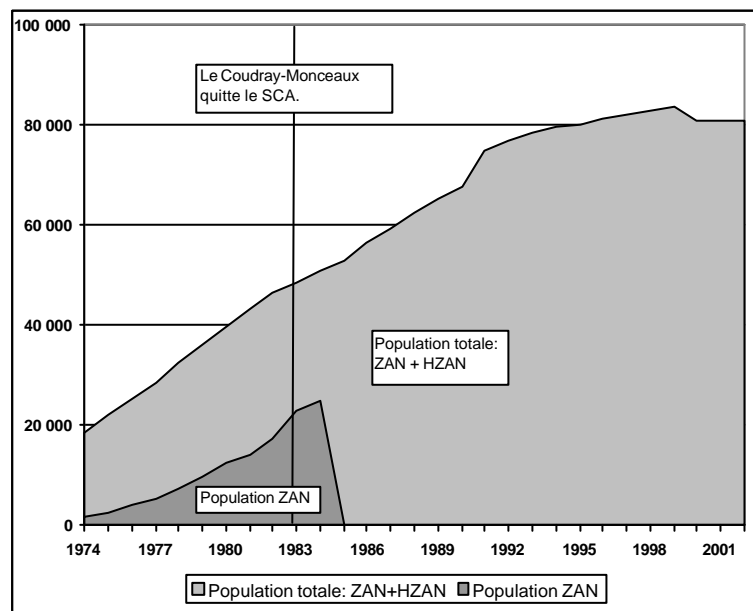
Ces chiffres sont inférieurs aux prévisions des années soixante qui tablaient sur des villes nouvelles atteignant 300.000 habitants.

## E. Schéma des conséquences démographiques des changements de périmètres

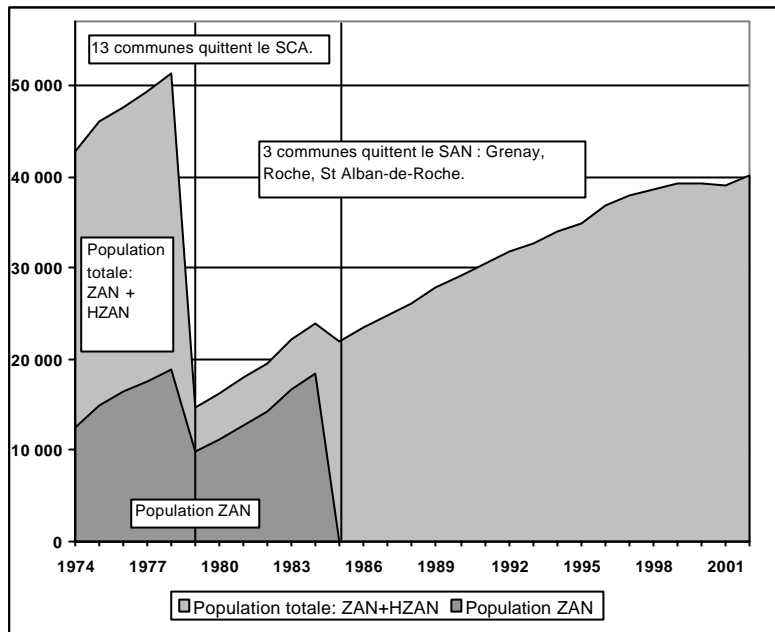
Cergy-Pontoise : population



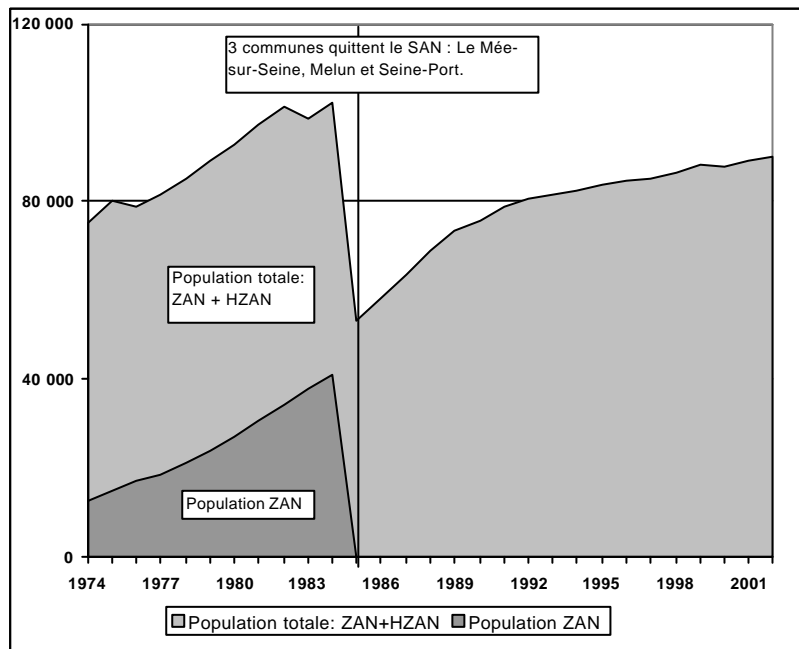
Evry : population



Isle D'Abeau : population

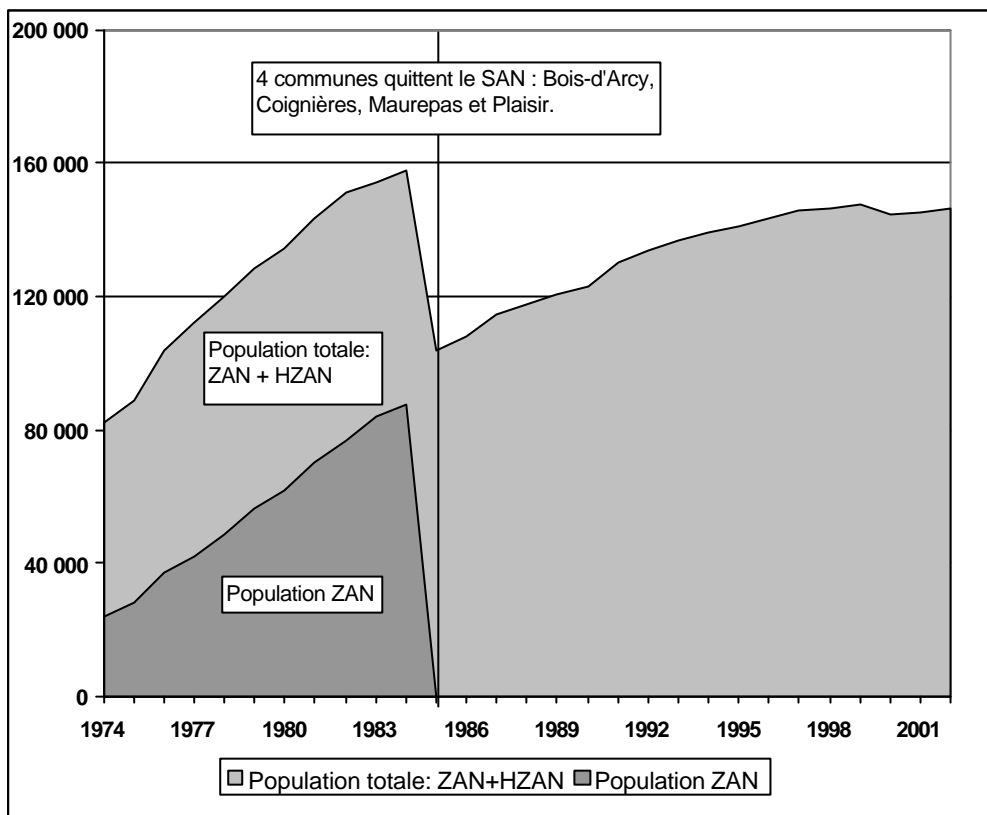


Sénart : population





Saint Quentin en Yvelines : population



## ANNEXE 7 : LES EMPRUNTS A ANNUITES PROGRESSIVES ET LES RENEGOCIATIONS : LE CAS DE SENART

### A. Annuités progressives

Les emprunts à remboursements progressifs, mensualités progressives en l'occurrence ont été surtout utilisés pour les financements immobiliers des ménages. Ils reposaient sur l'hypothèse, vraisemblable en période de croissance, que les revenus augmenteraient avec l'âge. Il était réaliste d'envisager des remboursements de dette croissants de telle façon que l'effort de remboursement reste constant par rapport aux revenus.

Les ressources des villes nouvelles étant appelées à se développer fortement sous l'effet de la croissance des bases de la taxe professionnelle, l'idée du recours aux emprunts progressifs est apparue vers 1986.

Plusieurs raisons expliquent l'irruption de ces annuités dans le monde des villes nouvelles :

- le relatif « désordre » financier consécutif à l'application de la loi Rocard<sup>81</sup>,
- les effets indirects des lois de décentralisation ; la suppression d'une grande partie des subventions d'équipement spécifiques et leur remplacement par la DGE, même adaptée aux villes nouvelles, rendaient moins favorable les conditions de financement,
- les situations de déficit persistant dans plusieurs SAN.

A ces causes, propres aux collectivités locales s'ajoute le coût de l'emprunt qui avait été excessivement élevé dans les cinq années qui avaient précédé, certain taux ayant atteint plus de 17% en 1981.

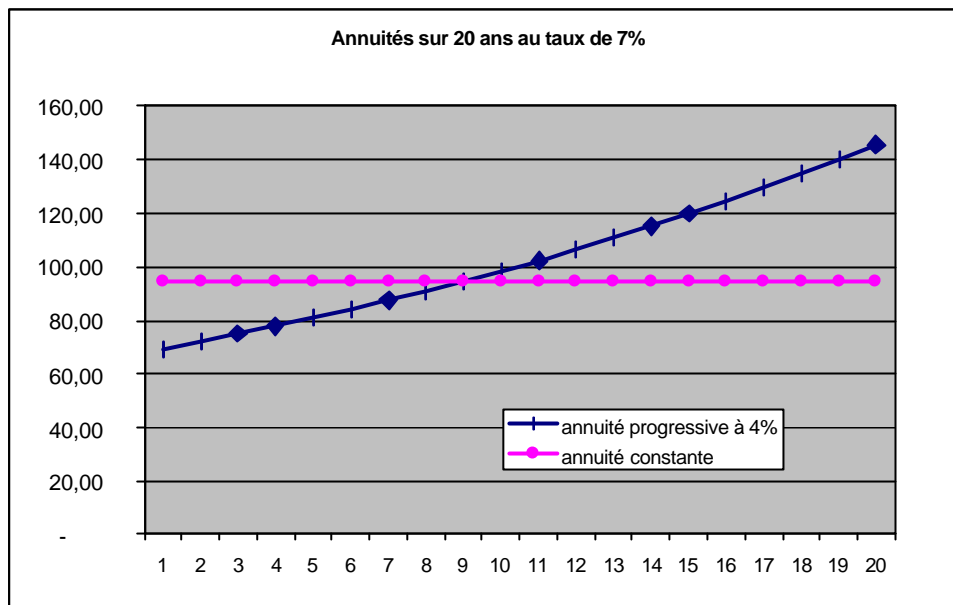
Le SGGVN, en même temps qu'il modifie son système de différé propose donc de reprofiler les emprunts en transformant les emprunts des années 1980 à 1983 en annuités progressives. Une telle mesure est censée baisser l'annuité de la dette de ces emprunts de 25%. *Elle n'est envisagée que pour les seuls SAN en déséquilibre. Ainsi, le risque le plus grand a été affecté paradoxalement aux collectivités les plus fragiles.*

Ceci explique en partie les difficultés rencontrés par certains SAN, notamment celui de Sénart qui servira de démonstration. Mais rappelons tout d'abord les caractéristiques des annuités progressives.

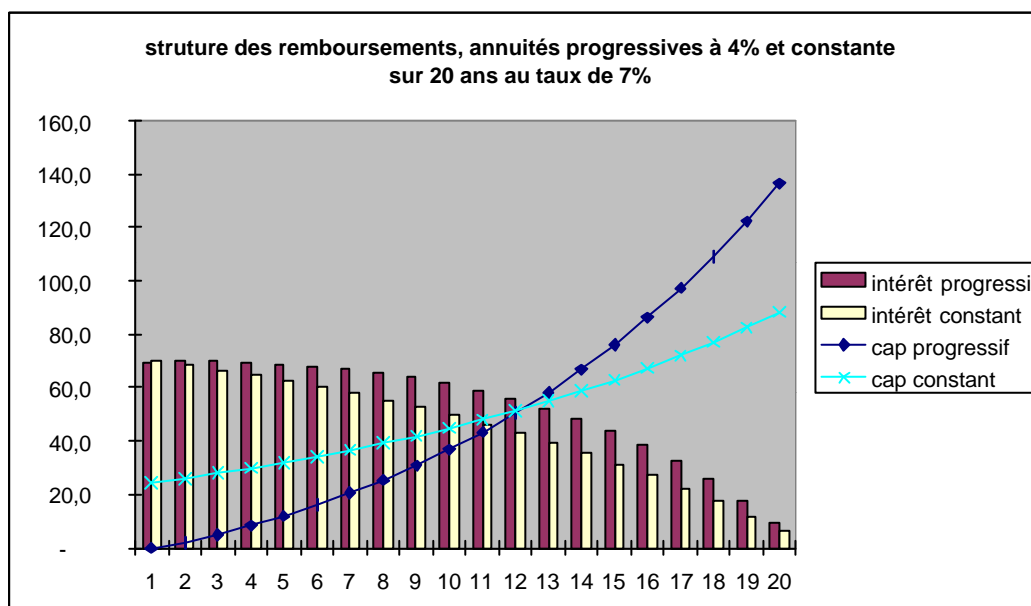
*En valeur actualisée*, des annuités constantes ou progressives sont équivalentes (à taux et durée égaux). Elles diffèrent par le profil des remboursements. L'avantage de l'annuité progressive est d'entraîner moins de débours pendant environ 6 à 8 ans avec un bénéfice très important la première année (de l'ordre de 25%). Bien entendu en contrepartie, le niveau de l'annuité s'envole pour représenter par la suite de 40 à 60% de plus qu'une annuité constante.

---

<sup>81</sup> Le changement des règles du jeu déstabilise toujours les agents économiques. On le perçoit depuis la loi de 1999 avec les communautés d'agglomération qui font perdre les ordres de grandeur budgétaire aux communes qui ont vu leur taxe professionnelle disparaître.



On note que les emprunts progressifs remboursent très lentement le capital emprunté ce qui se traduit par un surcoût en intérêt pendant la moitié de l'échéancier. Autre conséquence : en cas de renégociation, comme le capital n'a pas été remboursé il faut réemprunter la même somme qu'au départ. Les renégociations de Sénart sont édifiantes sur ce sujet.



En 1985, le SAN de Sénart se voit contraint de mobiliser ses financements sous la forme d'emprunts à annuités progressives avec des taux de progression de 4%.

## B. Les renégociations de 1988 et 1994

En 1988, les avantages de ces annuités étant consommés, la situation devient intenable et une première renégociation est lancée. Le coût de réemploi<sup>82</sup> des emprunts progressifs est tel qu'il n'y a qu'une solution, c'est de garder des emprunts à annuités progressives mais en réduisant la progressivité de 4% à 2%.

Au total, Sénart réaménage 762 millions de francs sur ses 905 millions de francs d'encours. Le schéma est très astucieux et en même temps exprime des choix qui ne seraient plus possibles en M14 avec une vision patrimoniale et non budgétaire des mouvements. Pour simplifier, le montage est le suivant :

- près de la moitié de l'encours est refinancé en emprunts à annuités constantes (mais en partie à taux fixe et en partie à taux révisables),
- un peu plus de la moitié est refinancée en emprunts à annuités progressives à 2%,
- l'ensemble des indemnités de réemploi ou compensateurs ou les ICNE qui représentent 120 millions de francs sont autofinancés pour 66 millions de francs.

En fait, « l'autofinancement » est financé par une ligne de trésorerie de 60 millions de francs et ce sont les économies de l'annuité suivantes qui permettront d'opérer un véritable financement.

On note que le SAN voit son endettement accru de 53 millions de francs (816 millions de francs réempruntés pour les 762 millions de francs renégociés).

Six ans après la première renégociation, en 1994, Sénart réussit à éliminer complètement les annuités progressives, mais à quel prix ! Au total 918 millions de francs sont modifiés et refinancés sous la forme de trois contrats pour un capital de 1.114 millions de francs au taux de 8% sur 25 ans :

- le taux moyen des emprunts refinancés qui s'établissait à 9,64 % baisse de 1,64%
- mais le capital dû s'accroît de 196,5 millions de Francs,
- et la durée résiduelle des prêts qui n'était plus que de 15,9 ans s'allonge de 9,1 ans.

Au total, l'annuité s'allège de 15 millions de francs la première année et de 1 million de francs de plus chaque année grâce à la suppression des annuités progressives.

En cinq ans le SAN de Sénart voit sa dette augmenter de 250 millions de francs (38,1 millions d'euros), soit 11%, sans aucune contrepartie physique.

---

<sup>82</sup> Le remboursement anticipé met le prêteur en face de deux problèmes : d'une part il a un manque à gagner et il réclamera une contrepartie (la pénalité), et d'autre part, comme il s'est lui-même adossé à une ressource de taux similaire à l'emprunt renégocié, il doit trouver une solution de réemploi. Si le prêt remboursé est à un taux inférieur au taux du marché (ce qui est peu réaliste car la collectivité n'aurait aucun intérêt à rembourser par anticipation), il va y gagner, mais si c'est le contraire, les sommes remboursées ne pourront être re-prêtées qu'à un taux inférieur d'où la demande d'une indemnité différentielle de réemploi.

## **ANNEXE 8 : GLOSSAIRE**

### **Annuité de la dette**

L'annuité de la dette est composée du montant des intérêts des emprunts, qui constituent une des charges de la section de fonctionnement et du montant du remboursement du capital, qui figure parmi les dépenses indirectes d'investissement.

### **Compensation fiscales**

A la suite de suppression ou réduction d'impôts, des contreparties sont versées par l'Etat aux collectivités locales : ce sont les compensations fiscales, elles sont parfois aussi nommées « subvention » dans le compte 74 de la nomenclature comptable M12. Elles sont pour l'essentiel liées à la taxe professionnelle.

### **Emprunts**

Les emprunts correspondent au volume global des engagements à plus d'un an contractés pendant l'exercice.

### **Equipement brut**

Il s'agit :

- des immobilisations corporelles (compte 21),
- travaux en cours (compte 23),
- des mouvements de créances (compte 25), versements aux EPA qui exercent la maîtrise d'ouvrage des équipements réalisés pour les SAN.

### **Différé d'amortissement**

La notion de différé d'amortissement préexiste aux villes nouvelles. Il s'agit de retarder le remboursement du capital d'un emprunt. Généralement, il ne porte que sur le remboursement du capital. Dans le cas des villes nouvelles, le différé d'amortissement comprend les intérêts et le capital.

### **Dotation globale d'équipement (DGE)**

La dotation globale d'équipement a été créée par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982. Ce versement, libre d'emploi, est effectué chaque année par l'État aux communes, départements, et à leurs regroupements, ainsi qu'à la région Île-de-France qui bénéficie d'une dotation pour les lycées en agglomérations nouvelles.

### **Dotation globale de fonctionnement (DGF)**

La dotation globale de fonctionnement, instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un prélèvement opéré sur le budget de l'État, distribué aux collectivités locales pour la première fois en 1979. Elle a succédé au versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) versé par l'État aux collectivités locales jusqu'en 1977, en remplacement de la taxe locale supprimée en 1968.

### **Dotation de coopération**

La dotation de coopération, anciennement dotation de référence est une dotation versée par le syndicat aux communes afin qu'elles aient les moyens financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

**Encours de la dette**

L'encours de la dette correspond aux emprunts et dettes à long et moyen terme restant dus par la collectivité au 1<sup>er</sup> janvier ou au 31 décembre.

**Epargne de gestion**

Excédent des recettes réelles de gestion sur les dépenses réelles de gestion hors intérêts de la dette. Dans le cadre des analyse, pour les syndicat des villes nouvelles le moyen d'équilibre et le différé n'ont pas été comptés dans les recettes de fonctionnement.

**Epargne brute**

L'épargne brute est la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement. L'excédent contribue au financement de la section d'investissement. Schématiquement, l'épargne brute d'une collectivité locale peut être rapprochée de la capacité d'autofinancement d'une entreprise.

Par ailleurs, le taux d'épargne brute se définit comme le rapport de l'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement. Il est exprimé en pourcentage.

**Epargne nette**

Épargne de gestion après déduction de l'annuité de dette, ou épargne brute après déduction des remboursements de dette. L'annuité et les remboursements sont pris hors gestion active de la dette. Elle mesure l'épargne disponible pour l'équipement brut après financement des remboursements de dette.

**FCTVA**

Le fonds de compensation pour la TVA, créé par la loi de finances pour 1978, a succédé au fonds d'équipement des collectivités locales, institué en 1975.

A partir de 1978, les collectivités locales peuvent récupérer la TVA à laquelle ils sont assujettis pour toutes dépenses d'équipements. Cette récupération s'opère par le biais du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Il est égal au produit d'un taux forfaitaire par la TVA payée par les collectivités et constitue une des plus importantes contributions de l'État à l'investissement dans les collectivités locales.

**Fiscalité locale**

Les impôts locaux comprennent : la taxe foncière sur les propriétés bâties la taxe foncière sur les propriétés non bâties la taxe d'habitation la taxe professionnelle, mais aussi leurs éventuelles attributions de compensation et de péréquation respectives.

**Fonctionnement (section)**

La section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et constituent des charges ou des produits à caractère définitif (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, subventions de fonctionnement a des organismes extérieurs...).

**Fonctionnement (dépenses)**

Total des dépenses de la colonne mouvements réels de la balance générale en section de fonctionnement.

**Investissement (dépenses)**

Les dépenses définitives d'investissement s'entendent hors remboursements d'emprunts et immobilisations financières. Les dépenses réelles d'investissement intègrent les remboursements d'emprunts et les immobilisations financières

#### **Investissement (recettes)**

Les recettes définitives d'investissement s'entendent hors emprunts et remboursements de prêts et avances. Les recettes réelles d'investissement intègrent les remboursements d'emprunts et les immobilisations financières. Les recettes totales d'investissement sont les recettes réelles d'investissement augmentées de l'autofinancement brut.

#### **Investissement (section)**

La section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine, soit de la collectivité elle-même (acquisitions, ventes, travaux...), soit de tiers (subventions d'équipement...). Ces opérations sont souvent étalées sur plusieurs années et, aux côtés de l'autofinancement, l'emprunt peut concourir à leur financement.

On peut donc distinguer au sein des dépenses d'investissement les dépenses d'équipement (ou dépenses réelles d'investissement hors dette) et le remboursement du capital de la dette. Les dépenses d'équipement sont elles-mêmes constituées de dépenses directes c'est-à-dire liées au patrimoine de la collectivité, et des dépenses indirectes, qui sont des subventions soit ponctuelles, soit versées en annuité.

#### **Intérêts des emprunts**

Les intérêts des emprunts sont les intérêts de la dette à long terme et ceux de la dette à moins d'un an. Cette dernière fait partie, non pas des capitaux permanents, mais des opérations de trésorerie. Néanmoins, elle peut également donner lieu à paiement d'intérêts.

#### **Moyen d'équilibre**

Les dotations d'équilibre sont accordées, après examen détaillé des budgets par le Groupe Central des grandes opérations d'urbanisme (ex SGVN), pour faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la rapidité de la croissance.

#### **Recensement complémentaire de la population**

Pour l'application de dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement, pour toute répartition de fonds commun et pour l'attribution de subventions de l'Etat soumise à un critère démographique, il est ajouté à la population de chaque commune une population fictive calculée dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

#### **Subvention d'équipement**

Les subventions d'équipement sont des aides spécifiques affectées au financement d'un équipement. Elles peuvent provenir de l'Etat, de la Région ou du Département.

## ANNEXE 9

### ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Ardent**, Gabriel, « Histoire de l'impôt », Fayard, Paris, tome 1-1971, tome 2-1972.
- Barel**, Yves : « Prospective et analyse des systèmes », TRP n°14, La documentation Française, février 1971.
- Bernard-Gélabert**, Marie-Christine, « l'intercommunalité », LGDJ, Dexia, Paris 3<sup>e</sup> édition 2001,
- Blanc**, Jacques, « Les péréquations dans les finances locales », LGDJ, Paris, 1996.
- Bouinot**, Jean, « la nouvelle gestion municipale », Editions Cujas, Paris, 1977.
- Bouinot**, Jean, « La gestion stratégique des villes, entre compétitivité et coopération, Paris Armand Colin, 1995,
- Bouinot**, Jean, « La ville intelligente », Paris LGDJ, 2003
- Bouinot** Jean et **Bermils** Bernard « Projet de ville et Projets d'entreprise » Paris, LGDJ, 1993, ou Jean **Bourdin** Joël, « les finances communales, Economica, Paris, 1988
- Bouvier**, Michel, « Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt » LGDJ, Paris 1996
- Bouvier**, Michel, « Les finances locales », 4<sup>e</sup> édition, LGDJ, Paris 1996
- Chomentowski**, Victor « Financer les équipements communaux », Editions du Moniteur, Paris 1987
- Chomentowski**, Victor « Analyse financière d'une commune dans le cadre de la M14 », Éditions Techniques, Juris-Classeur, 1997 et pour la M12,
- Chomentowski**, Victor « L'analyse financière d'une commune française », Éditions Techniques, Juris-Classeur, 1994
- Code des Communes**, JO, Paris 1977
- Delorme**, Alain, « La réforme de la fiscalité locale 1959-1980 », La documentation Française, Paris, 1981
- Derycke**, Pierre-Henri, « Economie et planification urbaines », PUF, Paris 1979.
- Derycke**, Pierre-Henri et Guy Gilbert, l' « Economie publique locale » (Economica, Paris 1988)
- Direction Générale des Collectivités Locales**, « Guide des ratios des villes de plus de 10.000 habitants », plusieurs années, La documentation française, Paris
- Direction Générale des Collectivités Locales**, « Guide de la fiscalité locale », plusieurs années, La documentation française, Paris
- Direction Générale des Collectivités Locales**, « les collectivités locales en chiffre », plusieurs années, La documentation française, Paris
- Farvacque-Vickovic**, Catherine et **Godin**, Lucien, « L'avenir des Villes africaines », Banque Mondiale, Washington 1997,
- Forrester** Jay, « Industrial Dynamics », 1961, Pegasus
- Gest**, Guy et **Tixier** Gilbert, Manuel de droit fiscal, LGDJ Paris 1986.
- Giquel**, François, « la commune, son budget, ses comptes », collection Pouvoir local, Paris, les Editions ouvrières, 1970,
- Godin**, Lucien, « Préparation des projets urbains d'aménagement », Banque mondiale, Washington, 1987.
- Guelton**, Sonia, « les finances communautaires », in « Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques, Cahier n°13 du GRIDAUH, Série Histoire, La documentation française, Paris 2005.
- Guengant**, Alain « Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales », Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général au plan, Paris, 2004
- Guerrier**, Paul et **Bauchard**, Denis, « Economie Financières des collectivités locales », collection U, Armand Colin, Paris 1972.
- Jantsch**, Erich : « la Prévision technologique », Paris, OCDE, 1967
- Klein, Jacques-Sylvain, « L'explosion des impôts locaux », la Documentation française, Paris 1986.
- Lalumière**, Pierre, « Les finances publiques », Armand Colin, Collection U, Paris 1973
- Larpin**, Françoise, avec Claire **Bouinot** et Martial **Thevenot**, « Une nouvelle pratique de l'analyse financière en M14 », Nouvelles éditions fiduciaires, 1999, Levallois-Perret
- Merlin**, Pierre, « les villes nouvelles en France, PUF, Paris, 1991,



**Regroupement des communes**, JO, Paris 1975.

**Richard**, Pierre et Michel **Cotten**, « Les communes françaises d'aujourd'hui », PUF, 1983.

**Saporta**, Bertrand « Economie urbaine et Finances locales », éditions Cujas, Paris, 1971

« **Vivre ensemble** », rapport de la commission de développement des responsabilités locales, la Documentation française, Paris 1976.