



Inspection générale  
des Finances

N°2005-M-081-02

Inspection générale  
de l'administration

N°06-012-01

Conseil général  
des Ponts et Chaussées

N°2005-0393-01

## RAPPORT

relatif

**au coût net induit par la construction de nouveaux logements et par  
l'accueil de nouveaux habitants pour les communes et établissements  
publics de coopération intercommunale (EPCI)**

Etabli par

Pierre CUNEO  
Inspecteur des Finances

Patrice O'MAHONY  
Inspecteur général  
de l'Administration

Jacques PERNELLE  
Economiste-urbaniste  
Chargé de mission

Emmanuel MACRON  
Inspecteur des Finances

Hélène de COUSTIN  
Inspectrice de  
l'Administration

Olivier PIRON  
Inspecteur général  
de l'Equipement

Sous la supervision  
d'Anne BOLLIET  
Inspectrice générale  
des Finances

- FEVRIER 2006 -

## **SYNTHESE**

Par lettre de mission du 21 novembre 2005, il a été demandé aux corps d'inspection des ministères de l'équipement (conseil général des ponts et chaussées - CGPC), de l'intérieur (inspection générale de l'administration – IGA) et des finances (inspection générale des finances - IGF) de procéder à une mission conjointe relative à l'évaluation du coût résiduel de la construction de nouveaux logements et de l'accueil de nouveaux habitants pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Compte tenu des délais qui lui étaient impartis, **la mission avait informé les ministres commanditaires qu'elle se limiterait à chercher à établir ce chiffrage, sans proposer des mécanismes correctifs ou des dispositifs spécifiques.** De plus, compte tenu de la difficulté à obtenir des informations robustes sur une période suffisamment longue, il a été décidé de ne pas procéder, tout au moins d'un point de vue macroscopique, au chiffrage d'un coût résiduel pour les EPCI.

Quatre constats relatifs aux tendances lourdes de l'environnement de la mission doivent être gardés à l'esprit :

les mises en chantier comme le nombre de permis délivrés sont en constante augmentation et ont atteint des chiffres particulièrement importants en 2005 ( 401 000 mises en chantier contre 303 000 en 2001) ; mais l'Île-de-France reste en dehors de cette reprise généralisée ;

les constructions neuves calculées ne correspondent pas automatiquement à une augmentation du parc de logements existants (il faut en effet prendre en compte les démolitions, les désaffectations et les regroupements) ;

l'accroissement du nombre de logements n'est pas systématiquement synonyme d'augmentation du nombre d'habitants (dans la mesure où il faut prendre en compte l'existence de résidences secondaires et de logements vacants) ;

l'accroissement de population n'est évidemment pas homogène entre les communes (l'accueil de nouveaux habitants se concentrant depuis ces dernières années dans les communes de moins de 10 000 habitants et les communes de plus de 200 000 habitants).

Il a été ainsi considéré que **l'essentiel des travaux devait porter sur les communes ayant eu à connaître un accroissement du nombre de logements existants et pour lesquelles le nombre d'habitants avait augmenté.**

Afin de répondre à la question qui lui était posée, la mission a successivement établi que :

**les coûts liés à la construction et l'aménagement suscités par de nouveaux logements sont très variables pour les communes** (en particulier selon qu'il s'agisse de logements sociaux ou non et selon l'utilisation ou non de la procédure d'aménagement concerté) et ne peuvent faire l'objet d'un chiffrage moyen ;

**les coûts induits par l'accueil de nouveaux habitants** (tant en termes d'investissement - construction ou renouvellement d'équipements - que de fonctionnement - accroissement des services offerts, des effectifs requis pour le fonctionnement des services communaux, etc.) **varient eux aussi fortement en fonction de paramètres multiples** dépendant des caractéristiques de la commune (strate en fonction du nombre d'habitants, densité de population, situation financière), de la nature des logements, des caractéristiques socio-économiques de la population nouvelle mais aussi de données telles que la situation de l'intercommunalité et de l'état des équipements préexistants ; aussi, il n'existe pas au niveau macroscopique de lien permettant de chiffrer l'impact de l'accueil de nouveaux habitants sur les dépenses communales ;

**les recettes fiscales consécutives à l'accroissement du parc de logements et de la population sont extrêmement variables**, principalement en raison des choix budgétaires et fiscaux (en particulier au regard de l'intercommunalité) et de la typologie des logements (même si les conditions de compensation des exonérations touchant les logements HLM devraient être fortement améliorées à l'issue du débat parlementaire en cours) ;

**les concours financiers de l'Etat sont également caractérisés par une forte dispersion des montants par habitant** ; la réforme engagée en 2005 a conduit à privilégier le critère de population, cependant ses effets ne se feront sentir que de manière très progressive ; en outre, ce changement en cours rend très difficile toute analyse robuste, les situations des communes étant très diverses au regard de chacune des composantes de la DGF.

Au vu de ces événements, il n'est donc **pas possible de dégager un coût net induit par la construction de nouveaux logements qui soit représentatif pour l'ensemble des communes**. Les chiffres qui ont été présentés dans de précédents rapports ne peuvent être utilisés pour évaluer le coût net induit par un nouvel habitant dans la mesure où ils procèdent de moyennes, alors même que la mission a mis en évidence l'existence de fortes dispersions qui invalident de telles méthodes, et que par ailleurs les dépenses moyennes par habitant ne doivent jamais être identifiées aux coûts marginaux liés à des habitants supplémentaires.

En outre, l'analyse à laquelle s'est livrée la mission n'a pas permis d'appréhender d'autres éléments financiers déterminants dans la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants :

la situation de la commune au regard de l'intercommunalité détermine bien souvent ses choix d'investissement et modifie ses stratégies budgétaires et fiscales ;

la situation financière de la commune et en particulier les ressources liées à la fiscalité « entreprise » ainsi que l'épargne constituée par la commune ont un impact sur ses choix et sa capacité à faire face aux dépenses liées à l'arrivée de nouveaux habitants ;

les politiques d'intervention des départements, des régions, voire de l'Union européenne influent fortement sur la charge résiduelle des communes et donc sur les bilans financiers et les choix de celles-ci ; or une telle analyse est particulièrement difficile dans la mesure où ces politiques (et l'éligibilité de telle ou telle commune aux aides des autres collectivités territoriales) varient fortement sur le territoire et que de tels éléments demeurent particulièrement mal connus ;

l'accroissement de la population peut induire des recettes liées à l'économie résidentielle ainsi qu'au développement des entreprises locales ; il existe sur ce point peu d'études et aucune, actuellement, ne permet d'effectuer de chiffrage crédible pour les comptes communaux.

Aussi, **la seule méthode pour élaborer un bilan coûts/ avantages** de l'accroissement du parc de logements existants et de la population pour les communes et EPCI **consiste à réaliser un bilan financier, non seulement pour chaque commune, mais parfois pour chaque opération de construction, en prenant en compte les nombreux critères déterminants** (dont les caractéristiques de la population qui sera accueillie).

Enfin, il importe de rappeler que, souvent, la décision d'autoriser la construction, voire d'aider à la construction et d'accueillir de nouveaux habitants, est en fait guidée par des critères autres que financiers.

## **SOMMAIRE**

<b>I. LES COUTS LIES A LA CONSTRUCTION, A LA VIABILISATION ET LES COUTS INDUITS PAR LA CREATION DE NOUVEAUX LOGEMENTS ET L'ACCUEIL DE NOUVEAUX HABITANTS POUR LES COMMUNES ET EPCI.....</b>	<b>5</b>
A. COUTS LIES A LA CONSTRUCTION DES NOUVEAUX LOGEMENTS ET A LA VIABILISATION POUR LES COMMUNES ET EPCI.....	5
1. <i>Les participations globales à la construction de logements .....</i>	5
2. <i>Les participations aux coûts fonciers.....</i>	6
a) Le mécanisme de la surcharge foncière.....	6
b) Les participations implicites par le biais du foncier.....	7
3. <i>Les coûts d'aménagement liés à la construction de logements.....</i>	8
a) En opération groupée (ZAC et lotissement).....	8
b) Dans le diffus .....	9
B. LES COUTS INDUITS POUR LES COMMUNES ET EPCI.....	10
1. <i>L'approche globale du coût de la construction et de l'accueil de nouveaux habitants par l'étude des comptes locaux n'est pas conclusive.....</i>	10
a) Les données sur l'ensemble des communes ne permettent pas d'expliquer de manière globale l'évolution des dépenses par celle de la population ou du parc de logements.....	10
b) L'analyse de l'impact budgétaire en fonction du type de dépenses ne permet pas d'aboutir à des conclusions solides.....	11
2. <i>Les coûts induits pour les communes par la construction de nouveaux logements dépendent de facteurs multiples.....</i>	14
a) Les caractéristiques de la commune .....	14
b) Les caractéristiques des nouveaux logements et des nouveaux habitants .....	15
c) Les données exogènes .....	16
<b>II. LES RESSOURCES FISCALES ET BUDGETAIRES INDUITES PAR LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS ET L'ACCUEIL DE NOUVEAUX HABITANTS POUR LES COMMUNES ET EPCI.....</b>	<b>17</b>
A. IMPACT DE LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS SUR LES RECETTES FISCALES DES COMMUNES .....	17
1. <i>Un effet direct et immédiat sur l'assiette fiscale .....</i>	19
2. <i>Un effet plus incertain sur le produit fiscal .....</i>	19
3. <i>Typologie des situations communales.....</i>	20
a) Les exonérations non compensées et réductions de bases fiscales.....	20
b) Les choix politiques et budgétaires des communes .....	21
B. IMPACT DE LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS SUR LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COMMUNES .....	22
1. <i>La dotation globale de fonctionnement (DGF).....</i>	22
a) La récente réforme a permis de mieux prendre en compte l'augmentation de la population des communes dans le calcul de la DGF, en particulier à travers la dotation de base.....	22
b) Toutefois, la DGF moyenne par habitant demeure extrêmement variable et répond à des mécanismes complexes .....	24
c) Une approche marginaliste met en évidence le fait que la prise en compte de l'évolution de la population demeure variable selon les communes .....	25
2. <i>La dotation globale d'équipement (DGE) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) 28</i>	
a) La DGE .....	28
b) Le FCTVA .....	29
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>30</b>

## INTRODUCTION

Par lettre de mission du 21 novembre 2005, il a été demandé aux corps d'inspection des ministères de l'équipement (conseil général des ponts et chaussées - CGPC), de l'intérieur (inspection générale de l'administration – IGA) et des finances (inspection générale des finances - IGF) de procéder à une mission conjointe relative à l'évaluation du coût résiduel de la construction de nouveaux logements et de l'accueil de nouveaux habitants pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les travaux ont été conduits par les trois corps d'inspection du 15 novembre 2005 au 30 janvier 2006. Leurs conclusions sont synthétisées dans le rapport et les annexes qui suivent.

Aux termes de la lettre de mission (cf. annexe I), « *il est impératif que les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale qui s'engagent, aux côtés de l'Etat, dans la construction de logements et l'accueil de nouveaux habitants, bénéficient d'un accompagnement proportionné aux charges nouvelles auxquelles ils doivent faire face.* »

Le travail demandé à la mission était ainsi de comparer les charges nouvelles liées aux logements construits et aux nouveaux habitants accueillis, pour les communes et EPCI, avec les ressources qu'elles peuvent en tirer : « *Ce bilan, effectué sur la base de données objectives et quantifiées, doit permettre de déterminer la nature et la portée des aménagements nécessaires.* »

Compte tenu des délais qui lui étaient impartis<sup>1</sup>, la mission a informé par note du 6 décembre 2005 (cf. annexe II) les ministres commanditaires qu'elle ne pouvait que chercher à établir ce chiffrage, sans proposer des mécanismes correctifs ou des dispositifs spécifiques. L'accord du cabinet du Premier ministre sur cette base a été transmis à la mission par le délégué interministériel au développement de l'offre de logement (DIDOL) lors de la réunion du 21 décembre 2005.

De plus, compte tenu de la difficulté à obtenir des informations robustes sur une période suffisamment longue, il a été décidé de ne pas procéder, tout au moins d'un point de vue macroscopique, au chiffrage d'un coût résiduel pour les EPCI.

En tout premier lieu, la mission note que, depuis 2001, les mises en chantier comme le nombre de permis délivrés sont en constante augmentation et ont atteint des chiffres particulièrement importants en 2005 comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Evolution du nombre de logements autorisés et des mises en chantier entre 2001 et 2005

Années	Logements autorisés (en milliers)	Mises en chantier (en milliers)
2005	512	410
2004	461	363
2003	379	314
2002	351	303
2001	356	303

Source : SITADEL, ministère de l'Equipement.

Cette reprise générale de la construction de logements laisse cependant de côté la région Ile-de-France, qui reste nettement au dessous des rythmes constatés au niveau national.

---

<sup>1</sup> La lettre de mission signée le 21 novembre 2005 demandait que le rapport soit remis avant le 31 décembre 2005. Un mois supplémentaire a ensuite été accordé à la mission pour poursuivre ses travaux et investigations.

## - Rapport, page 2 -

Il apparaît utile de souligner trois distinctions qui permettent d'affiner les enjeux et le champ de la mission.

### 1) Les constructions neuves calculées ne correspondent pas automatiquement à une augmentation du parc de logements existants.

En effet, doivent être déduits des constructions mesurées :

- les démolitions de logements, qui sont aujourd'hui estimées à 25 000 par an,
- les désaffectations (par exemple les logements transformés en bureaux),
- les regroupements (par exemple les chambres de bonne regroupées pour faire des logements de plusieurs pièces).

En sens inverse, aux constructions doivent être ajoutées les transformations et les ré-affectations, par exemple de bureau en logement. Ces différents mouvements sont récapitulés dans le tableau qui suit :

Tableau 2 : Evolution des constructions et transformations de logements entre 1997 et 2004

Flux	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Construction logements neufs	278 027	270 892	296 359	308 336	298 956	305 691	312 904	344 323
Affectations	18 574	18 740	32 946	33 379	33 829	34 270	34 724	35 194
Désaffectations	-21 169	-21 340	-37 475	-37 926	-38 398	-38 854	-39 325	-39 816
Destructions	-14 045	-13 985	-24 276	-24 264	-24 254	-24 244	-24 237	-24 230
Eclatements	19 132	19 259	33 790	34 162	34 558	34 946	35 356	35 785
Fusions	-15 258	-15 333	-26 845	-27 079	-27 324	-27 559	-27 801	-28 054
Total	265 261	258 233	274 498	286 608	277 367	284 250	291 621	323 202

*Source : INSEE, Comptes du logement (2004).*

### 2) L'accroissement du nombre de logements n'est pas systématiquement synonyme d'augmentation du nombre d'habitants.

En effet, au sein des logements, trois catégories doivent être distinguées :

- les résidences principales, habitées par des ménages d'une ou plusieurs personnes,
- les résidences secondaires ou occasionnelles,
- les logements vacants.

Voici comment ces chiffres, en pourcentage, ont évolué sur une période de 30 ans

Tableau 3 : Ventilation des logements existants par catégories d'usage entre 1973 et 2004

Années	1973	1983	1989	1992	1995	1998	2001	2004
Résidences principales	84,3%	82,6%	82,2%	82,3%	82,6%	82,9%	83,5%	84,2%
Logements vacants	7,6%	7,8%	7,3%	7,2%	7,1%	7,0%	6,7%	6,2%
Résidences secondaires	8,1%	9,6%	10,5%	10,5%	10,3%	10,0%	9,8%	9,6%

*Source : INSEE, Comptes du logement (2004).*

Or, la construction d'une résidence secondaire voire d'un logement devenant ensuite vacant n'a pas les mêmes implications en terme d'accroissement de la population que la construction d'une résidence principale.

Au-delà de ce *distinguo*, le taux moyen d'occupation des logements a évolué à la baisse ces cinquante dernières années comme le montre le tableau suivant :

Tableau 4 : Evolution du taux d'occupation des logements entre 1946 et 2004

Années	1946	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999	2004
Population totale (en millions d'habitants)	40,5	42,7	46,4	49,7	52,6	54,3	56,6	58,9 <sup>2</sup>	60,4
Résidences principales (en millions de logements)	13,1	13,4	14,6	15,8	17,7	19,6	21,5	23,9	25,3
Taux d'occupation (habitants par logement)	3,10	3,18	3,19	3,14	2,96	2,76	2,63	2,47	2,39

Source : INSEE, *Comptes du logement* (2004).

Ce taux est aujourd'hui d'environ 2,4 habitants par logement. Cette baisse traduit le phénomène de « desserrement » de la population qui s'explique principalement par les évolutions de la structure familiale, dont entre autres le nombre croissant de personnes âgées vivant isolées et l'accroissement du nombre de divorces qui conduit les parents à dédoubler la résidence principale sans pour autant réduire la taille moyenne du logement (afin que chacun puisse accueillir ses enfants).

Au total, il n'est pas possible de garantir qu'un accroissement de logements se traduise systématiquement par une augmentation de la population. La corrélation entre ces deux paramètres n'est pas automatique et dépend à la fois de la nature des logements construits par les communes et EPCI comme des comportements sociologiques de la population.

3) Enfin, **l'accroissement de population n'est évidemment pas homogène entre les communes**. L'accueil de nouveaux habitants **se concentre depuis ces dernières années dans les communes de moins de 10 000 habitants et les communes de plus de 200 000 habitants**<sup>3</sup>. En effet, les communes de moins de 10 000 habitants (lesquelles représentent approximativement la moitié de la population) correspondent aux deux tiers de l'accueil de nouveaux habitants. Les enquêtes logement conduites par l'INSEE et le ministère de l'Équipement mettent en évidence le fait que, pour les communes rurales comme pour celles de plus de 200 000 habitants, une forte mobilisation du parc vacant a permis de faire face à ce rythme élevé d'augmentation de la population.

A l'inverse, les communes dont la population est comprise entre 10 et 100 000 habitants, lesquelles représentent environ 12 millions d'habitants<sup>4</sup>, ont globalement une population qui évolue peu (ce qui signifie que les pertes de population de certaines communes compensent approximativement les éventuels accroissements des autres).

Dans le cadre du présent rapport, la mission s'est efforcée de prendre en compte ces distinctions et a considéré que **l'essentiel des travaux devait porter sur les communes ayant eu à connaître un accroissement du nombre de logements existants et pour lesquelles le nombre d'habitants avait augmenté**.

Une fois ces précisions apportées, afin d'évaluer un bilan coûts/avantages pour les communes, la mission a mis en évidence les recettes et les dépenses liées à la construction de nouveaux logements et à l'accueil de nouveaux habitants.

Les dépenses sont principalement de deux ordres :

<sup>2</sup> Les résultats définitifs du recensement de 1999 pour la population française métropolitaine sans double compte utilisent un « ajustement » négatif de 40 000 personnes par an, ce qui revient à considérer que, pendant toute cette période, l'excédent migratoire était quasi nul – ce qui est peu crédible. Nous utiliserons donc, comme le font d'autres organismes, les chiffres bruts avant ajustement, soit 58,9 millions pour 1999 et 60,4 millions pour 2004.

<sup>3</sup>Ces chiffres et ratios ont été constitués par la mission à partir principalement des données issues des fichiers FILOCOM établis par l'administration fiscale et mis à disposition des services de l'équipement. Voir sur ce point l'annexe III.

<sup>4</sup> Source : exploitation de FILOCOM ; ce résultat est cohérent avec les dernières enquêtes censitaires de l'INSEE.

- les **coûts de construction** des logements (lesquels sont marginalement et rarement supportés par les communes elles-mêmes) et les **coûts d'aménagement** (viabilisation, alimentation en eau, etc.) ;
- les **coûts induits**, tant en termes d'investissement (construction ou renouvellement d'équipements) que de fonctionnement (accroissement des services offerts, des effectifs requis pour le fonctionnement des services communaux, etc.).

Les recettes liées à l'accroissement du nombre de logements et d'habitants sont quant à elles principalement des recettes de fonctionnement<sup>5</sup> :

- les **recettes fiscales** d'une part, consécutives à l'augmentation du nombre de redevables des taxes foncières, de la taxe d'habitation, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères,
- les **concours financiers de l'Etat** d'autre part, qui prennent en compte l'augmentation de la population des communes.

Ce bilan ne peut être complet dans la mesure où les principaux modes de financement **des investissements** (emprunts et subventions des autres collectivités territoriales) n'ont pas fait l'objet d'une analyse compte tenu de la faiblesse des informations consolidées. De plus, de tels financements varient fortement commune par commune et dépendent des politiques d'intervention des autres collectivités territoriales.

Or le coût résiduel des équipements collectifs et des éventuels aménagements financés par la commune suite à l'augmentation du nombre de logements et d'habitants dépend de la capacité de celle-ci à obtenir des subventions et à négocier des emprunts plus ou moins favorables, selon la capacité d'auto-financement dégagée sur les ressources de fonctionnement lui permettant de faire face à ces dépenses d'investissement.

La mission s'est donc dans un premier temps attachée à analyser d'un point de vue macroscopique pour toutes les communes françaises **les dépenses** (I) et **les recettes** (II) induites par la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants.

---

<sup>5</sup> Exemptées pour la taxe locale d'équipement qui est une recette fiscale inscrite à la section d'investissement et pour la dotation générale d'équipement (DGE) pour les communes qui en bénéficient et le fonds de compensation de la TVA.

## I. LES COUTS LIES A LA CONSTRUCTION, A LA VIABILISATION ET LES COUTS INDUITS PAR LA CREATION DE NOUVEAUX LOGEMENTS ET L'ACCUEIL DE NOUVEAUX HABITANTS POUR LES COMMUNES ET EPCI

Accueillir de nouveaux habitants et construire de nouveaux logements est susceptible d'induire des coûts : coûts liés à la construction en fonction de l'implication de la commune, coûts de viabilisation et d'aménagement, le cas échéant coûts fonciers, mais également coûts induits correspondant aux éventuelles constructions d'aménagements (scolaires, culturels, etc.) ou à l'accroissement des charges de fonctionnement des équipements et services collectifs rendus nécessaires par l'augmentation de la population.

### A. Coûts liés à la construction des nouveaux logements et à la viabilisation pour les communes et EPCI

Seuls les logements sociaux peuvent impliquer des coûts directs pour les communes (ou leurs groupements). Les dépenses directes peuvent être soit de nature globale - participation au montage financier de l'opération de construction -, soit de nature particulière – participation affectée au coût du foncier.

#### *1. Les participations globales à la construction de logements*

Les logements locatifs sociaux supposent en général une participation des collectivités locales au montage financier, encore que cette dernière reste généralement limitée (de l'ordre de plus de 3% du coût global)<sup>6</sup>.

De nombreux organismes HLM demandent une contribution de la commune (ou de l'EPCI) avant de réaliser un logement en PLUS<sup>7</sup> comme en PLA-I<sup>8</sup>. Ce mécanisme concerne plus particulièrement le milieu urbain, car dans les zones rurales cet apport est davantage demandé aux conseils généraux. Cette contribution n'est pas affectée à un poste particulier de l'acte de construire. En 2004, en moyenne et pour la France entière, elle s'élève à 2,9% (communes et EPCI réunis) pour un logement PLUS et à 6% pour un logement PLA-I<sup>9</sup>. Ces contributions ouvrent généralement droit à des réservations au profit des collectivités concernées, mais le lien n'est pas explicite. En valeur, cela représente en moyenne une dépense d'investissement de 2 600 €en PLUS et de 5 900 €en PLA-I par logement. Toutefois **cette moyenne est peu représentative car la réalité témoigne d'une grande dispersion des montants de ces contributions.**

Ainsi, pour nuancer ces chiffres globaux portant sur la seule année 2004, la ventilation des plans de financement sur les cinq années 2000-2004 pour la région Bretagne<sup>10</sup> montre cette dispersion au sein d'une même région.

Tableau 5 : Financements des partenaires (communes, EPCI, départements, régions, Etat, 1%) sur le logement social en Bretagne (2000 à 2004) en agglomération

Agglomérations	Saint-Brieuc	Brest	Quimper	Rennes	St -Malo	Vitré	Lorient	Vannes
Nombre d'opérations	35	82	34	145	34	33	70	48
Nombre de logements	300	882	459	2 274	129	198	909	745
Financement k€	20 972	71 610	36 750	200 178	10 306	13 980	74 784	59 599
% à la charge des EPCI	0,0	0,0	0,0	7,5	0,0	0,1	1,2	3,9
% à la charge des communes	4,1	3,0	2,9	0,1	1,9	0,4	1,9	1,0

<sup>6</sup> Source : DGUHC / Infocentre, à partir des données DDE sur les projets de construction des logements sociaux.

<sup>7</sup> Prêt locatif à usage social.

<sup>8</sup> Prêt locatif aidé d'intégration.

<sup>9</sup> Source : DGUHC/Infocentre

<sup>10</sup> Source : Comité de l'administration régionale, 5 juillet 2004.

## - Rapport, page 6 -

Source : DRE Bretagne.

Tableau 6 : Financements des partenaires (communes, EPCI, départements, régions, Etat, 1%) sur le logement social en Bretagne (2000 à 2004) hors agglomération

Départements	Côtes d'Armor	Finistère	Ille et Vilaine	Morbihan
Nombre d'opérations	265	257	163	233
Nombre de logements	1 446	1 955	1 105	1 442
Financement k€	108 474	142 668	86 390	112 529
% à la charge des communes	0,9	1,0	0,9	1,4

Source : DRE Bretagne.

Ces tableaux montrent que si la valeur moyenne globale se rapproche des chiffres nationaux avec une part communale et/ou communautaire de 2,8%, les disparités sont très grandes notamment en milieu urbain. **Les contributions communales et intercommunales varient d'une agglomération à l'autre de 0,5 à 7,6% du montant total de l'opération.** Le montant peut ainsi atteindre à Rennes près de 7 000 € par logement social construit. Ces contributions sont à la fois plus faibles et plus resserrées dans leur pourcentage lorsque la construction se situe hors des grandes agglomérations ; elles représentent des montants compris entre 700 et 1 100 € Mais cette relative homogénéité n'est établie qu'au niveau des départements et masque en fait d'importantes disparités locales.

### 2. *Les participations aux coûts fonciers*

Au-delà de cette participation globale des communes aux opérations de constructions des logements locatifs sociaux, celles-ci peuvent être amenées à participer plus spécifiquement aux coûts fonciers dans les zones à marché immobilier tendu, de façon explicite (**mécanisme de la « surcharge foncière »**) ou implicite (**mise à disposition de terrains à bâtir à prix réduit**). Il convient de remarquer qu'à l'inverse, dans des secteurs très porteurs pour l'immobilier d'entreprises, des opérations (par exemple les zones d'aménagement concerté - ZAC) peuvent, par un mécanisme interne de péréquation, faire porter le surcoût foncier des constructions sociales par les charges foncières des autres produits.

#### a) *Le mécanisme de la surcharge foncière*

La surcharge foncière peut être accordée pour les opérations financées en PLUS, en PLA-I et, à titre exceptionnel, en PLS<sup>11</sup>. En Ile-de-France, elle peut être également accordée pour les opérations financées en PLI<sup>12</sup>.

Pour les constructions neuves, la surcharge foncière est une subvention qui couvre la partie de la charge foncière de l'opération qui dépasse une valeur de référence (produit de la valeur foncière de référence définie par arrêté du ministre chargé du logement, par la surface utile de l'opération). Le dépassement constitue, dans la limite de deux fois la valeur de référence totale, l'assiette subventionnable.

Les valeurs foncières de référence en €m<sup>2</sup> de surface utile sont fin 2005 les suivantes<sup>13</sup> :

- zone 1 : 200 €en collectif et 290 €en individuel,

<sup>11</sup> Prêt locatif social.

<sup>12</sup> Prêt locatif intermédiaire.

<sup>13</sup> Ce zonage est défini en annexe à l'arrêté du 17 mars 1978. Il a été modifié par plusieurs décrets successifs, le dernier étant en date du 28 novembre 2005. Le zonage se décompose comme suit :

Zone 1 : l'agglomération de Paris, les zones d'urbanisation et villes nouvelles de la région Ile-de-France ;

Zone 2 : la région Ile-de-France hors zone I et les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région Ile-de-France, les îles non reliées au continent, les cantons du département de l'Oise - Creil, Nogent-sur-Oise, Creil Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis, Nanteuil-le-Haudoin ;

Zone 3 : le reste du territoire à l'exclusion des départements d'Outre-Mer.

- zone 2 : 150 €en collectif et 210 €en individuel,
- zone 3 : 100 €en collectif et 130 €en individuel.

La subvention de l'Etat ne peut être accordée que si une collectivité locale (ou un groupement) contribue au moins à hauteur de 20% du dépassement. Le taux maximal pour l'Etat est en principe de 50%. Il peut toutefois être porté à 60% si la collectivité locale finance les 40% restant, et même à 75% dans le cadre récent des délégations de compétence pour l'attribution des aides au logement.

En 2004, 6 400 logements neufs ont bénéficié de ce mécanisme. Il n'existe pas de mesure directe et précise de la participation des collectivités locales à son financement. Leur part est évidemment plus importante dans les zones de marché tendu (Ile-de-France et PACA notamment) ; elle y excède généralement les 20% obligatoires<sup>14</sup>.

En moyenne pour la France entière, un logement PLUS financé en 2004 a coûté 90 895 € sans surcharge foncière et 93 239 € avec surcharge foncière ; la part des collectivités locales est constante (4,3%) représentant un effort de 3 876 €dans le premier cas et de 4 034 €dans le second. Mais elle n'est supportée que partiellement par la commune (ou l'EPCI) à hauteur de 2,9%, le complément venant de la région et du département.

En moyenne, un logement PLA-I a quant à lui coûté 96 337 € sans surcharge foncière et 99 029 € avec surcharge foncière ; la part de la collectivité territoriale est ici de l'ordre de 12%, équivalant à respectivement 11 338 €et 11 849 € Mais, là encore, la moitié de cet effort est porté par la région et le département.

Assez paradoxalement, l'intervention de la surcharge foncière ne semble pas en moyenne conduire à un effort financier supplémentaire notable de la part des communes et de leurs groupements. L'écart moyen se réduit à une centaine d'euros en PLUS et à moins de 500 euros en PLA-I. Leur contribution à ce titre semble compensée par une moindre participation globale au plan de financement.

Ce constat mériterait certainement d'être conforté par des analyses locales car **les disparités de situation sont probablement fortes d'une région à l'autre et d'une commune isolée à une intercommunalité**. Ainsi, un rapport du CGPC<sup>15</sup> analysant les opérations avec surcharge foncière en Ile-de-France pour l'année 2002 met en exergue un effort financier croissant des villes représentant cette année là en moyenne 7 200 €par logement PLUS. Surtout, ce montant culminait à 28 250 €par logement neuf à Paris correspondant à près de 22% de son coût total, contre 4 150 €en petite couronne, alors qu'il n'atteignait pas 1 000 €en grande couronne. Cette seule étude contribue à montrer que **la participation des communes aux coûts du foncier à travers le mécanisme de « surcharge foncière » varie fortement d'une région à l'autre** selon les tensions existantes sur le marché immobilier, mais aussi, au sein d'une même région, **entre les différentes communes**.

#### *b) Les participations implicites par le biais du foncier*

Si les données financières s'avèrent fragiles dans le cas de mécanismes réglementés, elles sont quasiment inexistantes dans le cas plus général des terrains cédés à un prix inférieur aux références du marché foncier local.

---

<sup>14</sup> Réponse à la question parlementaire DL 47 de la commission des finances de l'Assemblée Nationale dans le cadre de la discussion du PLFI pour 2006.

<sup>15</sup> Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC), « *Mission d'analyse des dossiers financés au titre de la surcharge foncière en région Ile-de-France en 2002* », juin 2003.

Cette pratique assez courante ne concerne d'ailleurs pas que les zones à marché tendu. Dans les communes rurales, il n'est pas rare que pour convaincre un bailleur social de construire un ou deux logements, la commune fournit un terrain à bas prix (ou un bâtiment à réhabiliter). Dans les secteurs urbains, les constructions de logements sociaux sont souvent facilitées par une péréquation opérée par l'aménageur entre la charge foncière de ces derniers et celles à attendre des autres programmes de l'opération (bureaux, voire logements non aidés).

La plupart du temps, cette contribution communale s'analyse davantage comme un « manque à gagner » que comme une véritable dépense. En effet, dans le milieu rural, le terrain appartient souvent depuis longtemps au domaine privé communal. Dans les opérations groupées urbaines telles que les ZAC, l'aménageur amoindrit sa recette globale pour ne tendre qu'à l'équilibre.

Ajoutons que ce procédé de subvention peut aussi intéresser les logements en accession sociale à la propriété. La récente « charte de la maison à 100 000 euros »<sup>16</sup> y fait explicitement référence en suggérant dans les zones à marché tendu de vendre d'abord à l'accédant le bâtiment tout en faisant porter par la commune le terrain en ayant recours à un bail à construction, puis de céder ultérieurement ce terrain au bailli. La charte recommande d'une part durant le bail de fixer le loyer annuel à un prix compris entre 1 et 1,5% de la valeur du terrain (ce qui constitue un rendement faible), d'autre part en fin de bail de le vendre à son prix d'achat actualisé, voire à des conditions fixées par la commune plus avantageuses pour le ménage.

Dans tous les cas de figure, seules des études monographiques sont de nature à permettre de chiffrer cette contribution des communes (et de leurs groupements) à la construction de logements sociaux en locatif comme en accession.

### **3. Les coûts d'aménagement liés à la construction de logements**

Les communes (et leurs groupements lorsqu'ils ont les compétences d'urbanisme) sont confrontées à deux grands types de situation en termes de constructions de logements. Dans tous les cas, elles se contentent sauf exception de les autoriser par la réglementation issue le plus souvent de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU), mais elles peuvent aussi les susciter en organisant leur venue dans le cadre d'opérations groupées que sont les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les lotissements communaux.

De ces différents processus, dépend la manière de couvrir les coûts directs et indirects d'aménagement et de viabilisation (voirie, eau, etc.) liés à la production de logements quel que soit leur financement, aidé ou non.

#### *a) En opération groupée (ZAC et lotissement)*

**Le système de la ZAC** conduit à intégrer les coûts de l'urbanisation dans les dépenses de l'opération et à les répercuter sur les constructeurs.

Ces recettes d'aménagement revêtent deux formes qui correspondent à deux natures de dépenses :

- les charges foncières (ou ventes de terrains équipés assortis de droits de construire) incluant les coûts d'investissement en infrastructures,
- les participations éventuelles des constructeurs aux investissements en équipements de superstructure (au *prorata* des besoins qu'ils génèrent, cf. *infra*, § I.B.2.).

En termes d'infrastructures, l'aménageur est tenu par la loi<sup>17</sup> de financer *a minima* certains équipements :

- les voies intérieures à la zone qui n'assurent pas la circulation de secteur à secteur ainsi que les réseaux non concédés qui leur sont rattachés ;

---

<sup>16</sup> Charte « *Maison aujourd'hui – Maison à 100 000 Euros* » signée le 8 décembre 2005.

<sup>17</sup> Article 317 quater de l'annexe II du Code Général des Impôts.

- les espaces verts, aires de jeu et promenades correspondant aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur ;
- les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des habitants ou usagers de chaque secteur.

Si l'opération est équilibrée, la charge pour la collectivité ne se traduit qu'en fonctionnement de ces mêmes équipements et en services aux habitants<sup>18</sup>. **Au total, dans ce cas, les coûts de viabilisation pour les communes sont donc quasi nuls en investissement.**

**Le système du lotissement** conduit là aussi à intégrer les coûts d'investissement en infrastructures en les répercutant dans la vente des lots par le lotisseur. Toutefois, la taille moyenne des opérations laisse les coûts d'investissement générés en superstructures (c'est-à-dire les ouvrages soumis au régime des permis de construire) à la charge de la collectivité.

Dans ces opérations de constructions groupées, un seul autre problème peut surgir : le déficit d'opération nécessitant une participation financière de la collectivité. Cela se produit rarement en extensions urbaines, mais affecte principalement des sites de renouvellement urbain où les terrains sont chers et le marché du logement non aidé, comme celui de l'immobilier d'entreprise, incertain. Les opérations conduites sur ces sites ne génèrent que rarement des habitants supplémentaires. Elles peuvent néanmoins nécessiter des coûts importants de mise en capacité du site (relogement, démolition, dépollution, etc), des rénovations coûteuses d'équipements collectifs, qu'il s'agisse d'aménagements de voirie, d'espaces verts ou de bâtiments de superstructure ; c'est essentiellement le cas des opérations de réhabilitation de l'habitat insalubre ou de « rénovation urbaine » concernant les quartiers d'habitat social pour lesquelles des dispositifs financiers d'exception ont été mis en place par l'Etat (crédits mobilisés par l'agence nationale pour la rénovation urbaine - ANRU).

Sur le territoire métropolitain, **la production de logements en opérations groupées représente depuis cinq ans environ 30% de la production totale**<sup>19</sup>. Cette proportion a diminué en particulier au cours des dernières années car la réduction des programmes en ZAC n'a pas été totalement compensée par la croissance concomitante des lotissements. L'essentiel de la construction de nouveaux logements se réalise donc dans le diffus, c'est-à-dire hors de grandes opérations d'ensemble.

#### *b) Dans le diffus*

Lorsque des projets de constructions diffuses sont nombreux sur un territoire, la collectivité peut être contrainte d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation. Une simple révision du plan local d'urbanisme pour classer des terrains en zone à urbaniser (AU) peut s'avérer insuffisante ; en effet, la création de voies nouvelles ou l'aménagement de voies existantes pour desservir ces espaces peut s'avérer nécessaire. Dans ce cas, la commune, dans certaines limites (cf. infra), a la possibilité de mettre en place une taxe locale d'équipement. Elle peut aussi instituer une **participation pour voies et réseaux (PVR)** qui permettra dans la durée – elle n'est recouvrable qu'au moment des demandes d'autorisation de construire - de financer les coûts d'infrastructure de cette urbanisation. Dans la pratique, la commune attendra souvent que la demande soit suffisante pour attirer un lotisseur afin de mobiliser plus rapidement et plus certainement cette participation (le lotisseur se substituant par avance aux constructeurs lotis). Ce mécanisme est en place dans plus de 6 000 communes de taille relativement modeste (d'environ 2 000 habitants en moyenne), ce qui correspond bien à la typologie de celles qui se développent dans la période récente. Statistiquement, il apparaît que la PVR se fonde

---

<sup>18</sup> Ces dépenses étant à comparer aux recettes fiscales de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) induites par les bâtiments réalisés et leurs occupants (cf. II.A).

<sup>19</sup> Source : base SITADEL DAEI/SESP. Les chiffres relatifs à cette appartenance des mises en chantier à des opérations sont fragiles. Néanmoins, les tendances générales depuis 1990 semblent bien affirmées.

sur un coût moyen au m<sup>2</sup> de terrain d'environ 5 € (estimation 2004)<sup>20</sup>. Un calcul grossier donne un ordre de grandeur de 2 à 6 000 € de recettes pour une maison de 100 m<sup>2</sup> de SHON (selon que le coefficient d'occupation du sol utilisé varie de 0,25 à 0,10).

La PVR est compatible avec la TLE dès lors que le même équipement n'est pas comptabilisé deux fois. La TLE reste donc l'outil unique de financement des équipements de superstructure.

Hormis le cas déjà mentionné des opérations s'insérant sur des marchés fragiles (qui nécessitent une participation de la collectivité faisant « levier »), les difficultés financières des communes en matière d'investissement d'infrastructures ne peuvent donc venir que d'un taux insuffisant de TLE.

## **B. Les coûts induits pour les communes et EPCI**

La construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants, outre les dépenses évoquées précédemment, entraînent généralement des charges pour les finances communales dans la mesure où elles peuvent induire :

- des dépenses d'investissement telles que la construction, le renouvellement ou l'extension d'équipements scolaires, sportifs, culturels, sociaux, etc. ;
- des dépenses de fonctionnement liées à ces nouveaux équipements, à l'utilisation accrue des équipements existants, à la mise en œuvre ou au développement de services publics communaux ou intercommunaux comme le ramassage et le traitement des ordures ménagères, etc. ;
- des dépenses éventuelles correspondant à des aides aux personnes (pour la petite enfance, les personnes âgées, etc.).

La mission s'est attachée à analyser les comptes communaux afin de tenter de mettre en évidence l'impact budgétaire pour les communes et leurs EPCI de la construction de nouveaux logements et de l'accueil de nouveaux habitants ainsi que de mesurer les coûts induits.

### ***1. L'approche globale du coût de la construction et de l'accueil de nouveaux habitants par l'étude des comptes locaux n'est pas conclusive***

La mission a analysé les comptes communaux à partir de deux outils statistiques :

- d'une part, les données rassemblant, pour chacune des 36 600 communes, les dépenses réelles, en distinguant notamment dépenses de fonctionnement, d'investissement et remboursements d'emprunts,
- d'autre part, les données présentant, pour les seules communes de plus de 3 500 habitants, la ventilation des dépenses communales par fonction (ou encore par destination),

afin d'identifier un éventuel impact spécifique budgétaire (tant en investissement qu'en fonctionnement) de l'augmentation de population ou de l'extension du parc de logements par rapport à l'ensemble des communes (cf. annexe II).

Contre toute attente, l'analyse des données budgétaires communales met en évidence que **l'augmentation du nombre de logements et de la population ne se traduit pas nécessairement par une augmentation des dépenses réelles des communes**.

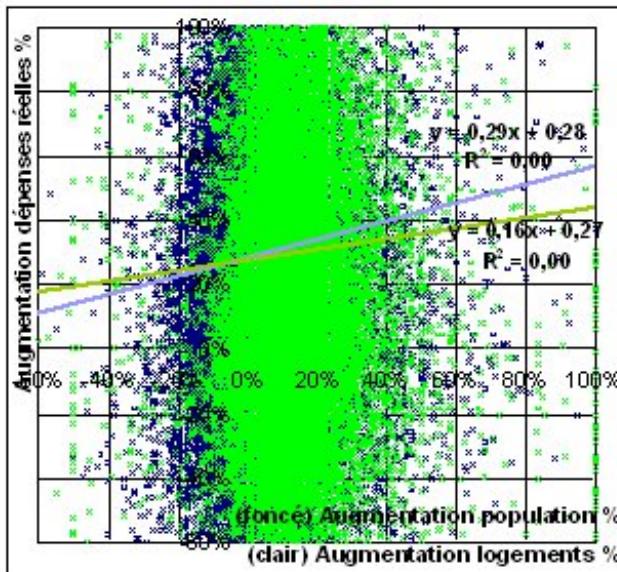
- a) *Les données sur l'ensemble des communes ne permettent pas d'expliquer de manière globale l'évolution des dépenses par celle de la population ou du parc de logements*

---

<sup>20</sup> Source : rapport CGPC sur la mise en œuvre du dispositif de la PVR, octobre 2004.

L'évolution comparée des données sur la population, le parc de logements et les dépenses réelles des communes ne présente pas de liaison statistique robuste<sup>21</sup>.

Graphique 1 : Evolution comparée des dépenses réelles, de la population et du nombre de logements



Si, pour les deux tiers des communes en croissance démographique, les dépenses réelles totales s'accroissent, les proportions de ces augmentations sont extrêmement variables. Surtout, sur les 29 930 communes dont la population augmente entre 1999 et 2004, 10 480 communes (représentant près de 18% de l'augmentation de la population entre 1999 et 2004) ont des dépenses réelles en réduction.

L'analyse plus fine sur la base de la distinction des dépenses par nature (dépenses d'investissement ou dépenses de fonctionnement) est encore moins conclusive, au moins pour les emplois d'investissement dont l'évolution « moyenne » est décroissante en fonction de l'augmentation de la population communale. Il est en effet habituel que les maires ajustent les dépenses aux recettes prévisibles ; aussi, lorsque les dépenses de fonctionnement augmentent, afin de ne pas augmenter la fiscalité ou les emprunts, ils peuvent être amenés à limiter ou retarder les investissements.

Il en découle que les éléments généraux n'ont pas de portée explicative, ni même descriptive. L'analyse macroscopique des données budgétaires au niveau communal ne permet pas d'analyser l'évolution des dépenses des communes par la construction de nouveaux logements ou l'accueil de nouveaux habitants<sup>22</sup>.

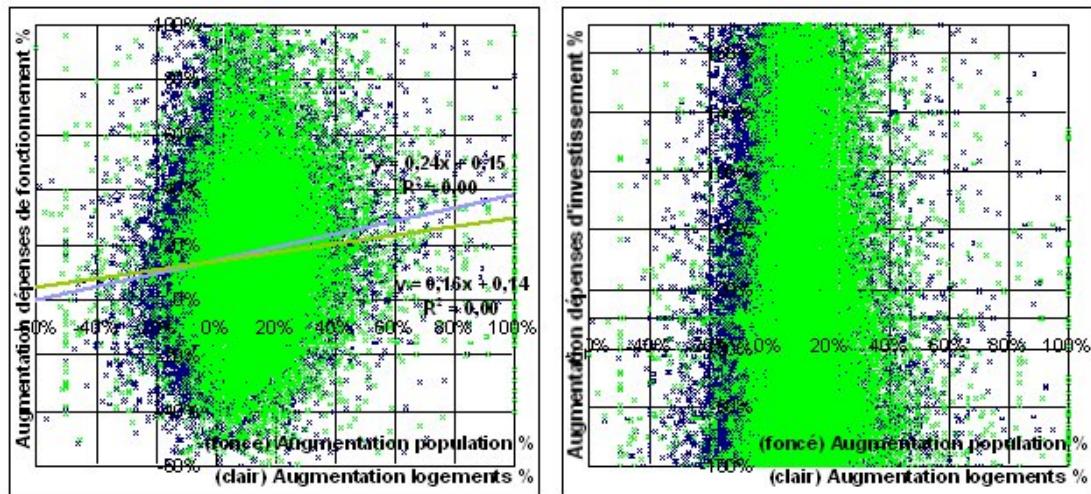
*b) L'analyse de l'impact budgétaire en fonction du type de dépenses ne permet pas d'aboutir à des conclusions solides*

L'objectif d'une analyse centrée sur les seules communes de plus de 3 500 habitants est d'exploiter les informations portées par la présentation fonctionnelle des dépenses communales. Elle conduit à exclure une partie importante des communes (plus de 80%), mais également une partie importante de la population, en stock comme en flux d'augmentation.

<sup>21</sup> La capacité explicative ( $R^2$ ) de l'évolution des dépenses des communes est très faible (1%) pour l'évolution de la population comme pour l'évolution du parc de logements.

<sup>22</sup> En particulier, les données rapportant l'évolution des dépenses à l'évolution du parc de logements présentent un coefficient de variation (lequel correspond à l'écart type rapporté à la moyenne) de 17 qui interdit toute analyse globale.

Graphique 2 : Evolution comparée des dépenses de fonctionnement, d'investissement, de la population et du nombre de logements (communes de plus de 3 500 habitants)



Parmi les dépenses identifiées, **les dépenses sociales et scolaires** sont les plus immédiatement impactées par la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants, notamment lorsqu'il s'agit de familles qui se constituent.

Des résultats plus fins n'ont pu être obtenus de l'analyse des fichiers statistiques sur les communes de plus de plus de 3 500 habitants (cf. Annexe IV). La mission a cherché à obtenir des données chiffrées sur ces dépenses communales, tant auprès de l'association des maires de France (AMF) que du ministère des affaires sociales, sans succès.

Aussi, au-delà de l'analyse statistique macroscopique présentée ci-avant, la mission a cherché à apprécier, à partir d'exemples de communes, certains coûts induits par l'accueil de nouveaux habitants.

En ce qui concerne les dépenses scolaires des communes, aux dires du secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (SGGOU), ce sont les principales dépenses auxquelles les villes nouvelles ont eu à faire face (elles représentent entre 50% et 75% des dépenses réelles induites, en fonctionnement comme en équipement).

Les comptes de l'éducation 2004 font apparaître que le coût moyen d'un écolier est de 1 869 euros par an pour les communes en moyenne<sup>23</sup>. Afin de mettre en évidence l'évolution des dépenses scolaires du premier degré, la mission a cherché à identifier pour quelques communes les liens existants entre l'évolution des dépenses d'enseignement de premier degré (en fonctionnement et en investissement) et l'évolution de la population entre 1999 et 2004.

Les résultats obtenus figurent dans le tableau ci-dessous

<sup>23</sup> La participation au coût du collégien ou du lycéen reste quant à elle marginale pour les communes.

**- Rapport, page 13 -**

Tableau 7 : Evolution de la population et des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des communes (y compris les remboursements d'emprunts) entre 1999 et 2004

Communes	Evolution de la population 1999-2004		Evolution des dépenses d'enseignement de premier degré <sup>24</sup> 1999-2004	
	en unités	en pourcentage	en montants (milliers d'euros)	en pourcentage
SAINT-ANDRE (06)	-27	-1%	-52,20	-6,00%
DIE (26)	307	7%	92,10	19,90%
CHANGE (53)	745	14%	771,50	165,40%
POLIGNY (39)	-146	-3%	-65,50	13,00%
GRENADE (31)	1946	39%	55,70	8,60%
VANNES (56)	6319	13%	2 351,80	93,60%
ANNECY (74)	957	2%	5 835,10	161,30%

*Source : FILOCOM et données DGCP*

Ce tableau met en évidence le fait que l'évolution des dépenses scolaires, tant en fonctionnement qu'en investissement, varie fortement d'une commune à l'autre. Ainsi, si la progression de population de CHANGE et de VANNES est comparable sur la période (avec une augmentation de respectivement 14% et de 13%), l'augmentation des dépenses scolaires est quant à elle très différente (respectivement 165,40% et 93,60%).

Ces évolutions illustrent bien, comme l'analyse macroéconomique l'indiquait déjà, qu'en ce domaine il existe des effets de seuil et sans doute d'autres effets (obsolescences des structures existantes, etc.) qui interdisent de corrélérer une évolution de la population et une évolution des dépenses scolaires.

En termes d'investissement, les coûts des ensembles scolaires sont très variables pour les communes. Ainsi, dans le cas de la SEM de Toulouse, une école maternelle et primaire de 336 places avec gymnase coûte 8,3 millions d'euros, tandis que dans le cadre d'une des ZAC d'Issy-les-Moulineaux, une école élémentaire de 14 classes est construite, par l'aménageur et dans le cadre de son bilan financier, pour un coût hors taxe de 4,3 millions d'euros. Il n'existe pas en effet de coût standard pour les investissements scolaires et le coût résiduel pour la commune dépend de surcroît de l'intervention ou non d'un aménageur dans le cadre d'une procédure concertée et des subventions des autres collectivités territoriales.

Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement en matière scolaire, à titre d'exemple, l'école primaire de la ZAC de Toulouse a un coût annuel de fonctionnement de 122 euros par habitant. La commune d'Issy-les-Moulineaux a quant à elle transmis à la mission les dépenses complètes d'enseignement du premier degré qui s'élèvent à en 2004 à 168 euros par habitant (contre 126 euros par habitant en 1999)<sup>25</sup>. Une étude réalisée en 1977 par Gérard Lacoste et Denise Ragu<sup>26</sup> pour le Plan avait déjà mis en évidence le fait que le coût d'entretien des écoles étudiées (coût par classe) variait de 1 à 4, le coût de fonctionnement d'une piscine (coût au m<sup>2</sup> de plan d'eau) variait de 1 à 3,5, et que le coût d'un repas servi dans une cantine variait du simple au double et la charge pour la commune du simple au quintuple (compte-tenu de la diversité des politiques tarifaires).

---

<sup>24</sup> Les chiffrages pour l'enseignement ont été obtenus à partir des comptabilités fonctionnelles transmises par les communes de plus de 3 500 habitants à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). La mission a calculé l'évolution de ces dépenses scolaires à partir des fonctions 21 (« enseignement du premier degré »), mais aussi les 20 (« services communs ») et 25 (« services annexes de l'enseignement ») qui, pour les communes, concernent elles aussi principalement l'enseignement de premier degré.

<sup>25</sup> Pour la commune d'Orléans, le coût moyen d'un élève en 2000 était, à titre de comparaison, de 778,28 €

<sup>26</sup> « Causes de variations des coûts de fonctionnement des équipements collectifs », étude réalisée pour le Plan construction, 1977, Denise RAGU et Gérard LACOSTE.

Pour ce qui est des dépenses sociales des communes, il en est de même. Celles-ci varient d'autant plus qu'elles dépendent des initiatives et des actions décidées par chaque commune<sup>27</sup>. La construction et l'entretien des crèches représentent une dépense particulièrement importante dans ce domaine, mais là encore extrêmement variable selon l'importance des subventions (en particulier de la Caisse nationale d'allocations familiales). Ainsi, à l'Isle d'Abeau, les crèches ont un coût de fonctionnement oscillant entre 1 600 et 4 800 euros par berceau. A titre indicatif et sans qu'aucune comparaison significative soit établie, il est à noter que pour la commune d'Issy-les-Moulineaux, le budget du CCAS fait apparaître des dépenses sociales à hauteur de 37 euros par habitant en 2004 (contre 32 euros en 1999)<sup>28</sup>.

Au total, il n'apparaît pas possible de chiffrer l'impact de l'augmentation du nombre de logements et de l'accueil de nouveaux habitants sur les dépenses de la commune, quel que soit le secteur (scolaire, social, culturel, etc.) retenu.

## ***2. Les coûts induits pour les communes par la construction de nouveaux logements dépendent de facteurs multiples***

L'analyse macro-économique des coûts induits par l'accroissement du nombre d'habitants et de logements dans les communes ne peut être conclusive dans la mesure où de nombreux facteurs ont un impact sur les budgets communaux, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Une première synthèse a été établie par l'étude conduite pour le commissariat général du plan en juillet 2004 : Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, Guy Gilbert et Alain Guengant.

Trois catégories de facteurs peuvent donc être recensés, qui modifient l'impact de l'augmentation de la population et du nombre d'habitants sur les dépenses communales.

### *a) Les caractéristiques de la commune*

Trois facteurs relatifs à la commune apparaissent comme particulièrement déterminants quant à l'impact de l'augmentation du nombre de logements et de la population sur les dépenses de celle-ci.

- La strate de population à laquelle appartient la commune :

Les décisions des communes varient en effet en fonction de la strate de population à laquelle elles appartiennent. Réalisée dans une autre optique<sup>29</sup>, l'étude réalisée en juillet 2004 par le Plan montre que l'impact d'une augmentation de population varie selon la strate de la commune. Selon cette étude, une augmentation de 10% de la population (INSEE) entraîne une augmentation des dépenses communales qui varie de 7,5 % pour les communes de moins de 500 habitants à 11,3 % pour les communes de 500 à 50 000 habitants, (sans tenir compte des variations importantes au sein de chacune de ces catégories, comme montré *supra*).

---

<sup>27</sup> La mission n'a pu procéder à un chiffrage plus fin, même sur échantillon, dans la mesure où les données transmises par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) sont sur ce point difficilement exploitables car elles n'intègrent pas les budgets des CCAS. Sur ce sujet, la demande d'information faite par la mission à l'association des maires de France (AMF) n'a pas non plus permis d'obtenir des chiffrages.

<sup>28</sup> Ces informations ont été transmises à la mission en réponse au questionnaire envoyé à la commune.

<sup>29</sup> Etude sur la période 1991-2001, raisonnement reposant principalement sur la stratification des populations communales.

- La densité de l'habitat existant :

Selon les études menées, en particulier par Alain Guengant<sup>30</sup>, la densification des zones urbaines induit des charges croissantes d'équipements collectifs par résidence supplémentaire. La ville-centre coûte ainsi plus cher en investissements publics d'accompagnement des logements que la commune périphérique.

- La situation financière de la commune

Un autre facteur déterminant est la capacité financière de la commune à assumer les dépenses susceptibles d'être induites par la construction de nouveaux logements. Face à un accroissement comparable de leur population, deux communes n'auront pas la même politique en matière de constructions d'équipements nouveaux selon leur capacité financière et leur épargne existante. Cette variété de situations en matière d'épargne communale se double de différences de situation en matière de subventions (en particulier d'autres collectivités territoriales) et d'emprunts.

La fonction d'offre est en effet déterminante en ce qui concerne les équipements communaux.

*b) Les caractéristiques des nouveaux logements et des nouveaux habitants*

- La nature des logements :

L'analyse produite par le Plan en 2004 ne permet pas de mesurer l'impact des logements locatifs sociaux sur l'accroissement de dépenses de la commune. Toutefois, un tel impact apparaît plus important dans les très petites communes et les très grandes villes. Compte tenu des éléments pré-cités (cf. I.A) et des caractéristiques socio-économiques des nouveaux habitants qui peuvent être extrêmement variables, il est particulièrement difficile d'avancer un surcoût moyen lié à la construction de logements sociaux.

Par ailleurs, la différence d'impact entre les résidences principales et les résidences secondaires n'est pas insensible. Toutefois, elle doit être relativisée car cette évolution dépend aussi fortement des caractéristiques socio-professionnelles des nouveaux habitants.

- Les caractéristiques socio-économiques de la population :

En effet, plus le revenu des nouveaux habitants est élevé, plus la demande de services communaux est importante. Ainsi, lorsque le revenu médian des ménages augmente de 10%, le niveau agrégé des services publics communaux progresse en moyenne de 2,8%, toutes choses égales par ailleurs (Plan, 2004).

Par ailleurs, les habitants en situation sociale difficile induisent le plus souvent un coût plus important pour la commune, mais qu'il est particulièrement délicat d'évaluer. En effet, les dépenses sociales et les éventuelles interventions en leur faveur dépendent des choix effectués par la commune en matière d'aide et d'action sociale. Un grand nombre de communes décident d'aider les populations en difficulté par des crédits d'intervention, des aides spéciales, des services (repas à domicile pour les personnes âgées, etc.). Or, de telles politiques au niveau communal restent pleinement discrétionnaires.

- La nature de l'opération de construction des logements

---

<sup>30</sup> Etude menée pour le compte de l'ADEF par Alain Guengant, *Les coûts de la croissance périurbaine, l'exemple de l'agglomération rennaise*.

Il importe de distinguer les logements construits dans le cadre d'une opération d'aménagement des logements construits progressivement ou sur le mode diffus. En effet, non seulement en ZAC la viabilisation est souvent prise en charge par l'aménageur (cf. I.A), mais il importe aussi de noter que les équipements de superstructures dont le besoin est généré par l'opération (écoles, crèches, etc.) peuvent être co-financés par l'aménageur, la cession des terrains équipés aux collectivités compétentes pouvant s'effectuer à titre onéreux ou gratuitement si l'équilibre de l'opération le permet<sup>31</sup>.

*c) Les données exogènes*

Indépendamment des caractéristiques de la commune, des nouveaux habitants ou des nouveaux logements, certaines données exogènes peuvent modifier l'impact de l'accroissement du nombre de logements et d'habitants sur les dépenses de la commune.

- La situation de l'intercommunalité

Les dépenses communautaires qui peuvent être réalisées en fonction des compétences de l'EPCI peuvent en effet avoir un impact sur les dépenses de la commune. Ainsi, une augmentation de 10% des dépenses communautaires par habitant induirait une baisse de 3% des dépenses communales par habitant (Plan, 2004).

Toutefois, un tel chiffrage varie en fonction des compétences octroyées à l'EPCI, du degré de mutualisation, et des choix politiques de chacune des communes (certaines communes pouvant considérer que l'offre intercommunale ne peut se substituer à l'offre communale et construisant aussi des infrastructures propres en plus des projets réalisés par l'intercommunalité).

- L'état des équipements existants

Les choix en matière de construction de nouveaux équipements de la commune dépendent également de l'état des équipements existants, de leur vétusté et de leur conformité aux normes applicables, mais également de leur capacité, en fonction de leur taux d'utilisation, à absorber la demande supplémentaire des nouveaux habitants. Ainsi, certaines décisions d'investissement peuvent être prises, non pas pour faire face à une augmentation de population, mais pour répondre au nécessaire renouvellement d'un équipement déjà en place mais devenu obsolète ou afin de prendre en compte des demandes nouvelles de la population déjà installée.

Or, isoler l'impact de l'usure des équipements existants sur la construction de nouveaux équipements collectifs ne peut se faire qu'au cas par cas.

L'ensemble des facteurs ici synthétisés ne peut être considéré comme exhaustif et seule l'analyse de quelques cas par échantillonnage permet d'appréhender la multiplicité des déterminants.

\*

Au total, il n'apparaît pas possible, dans le cadre d'une étude macroscopique, d'identifier et de chiffrer l'impact moyen de la construction de nouveaux logements et de l'accueil de nouveaux habitants sur les finances des communes et EPCI dans la mesure où **les facteurs de coûts sont multiples**.

Les communes qui décident de construire de nouveaux logements ont donc à faire face à deux types de dépenses :

- des dépenses d'investissement (viabilisation, équipements, etc.) ;

---

<sup>31</sup> Toutefois, les équipements dits de « superstructure », soumis au régime des permis de construire, ne peuvent en aucun cas intégrer le bilan financier de l'opération d'aménagement car l'aménageur ne peut en être le maître d'ouvrage. Il peut toutefois s'en voir confier la réalisation par voie de mandat et contribuer à son financement sous forme de participations allouées au maître d'ouvrage.

- des dépenses de fonctionnement consécutives à la mise en œuvre des services publics dans les équipements aménagés.

Les investissements et programmes d'équipement, comme cela a été montré, peuvent être pris en charge en tout ou partie par l'aménageur ou être financés par des interventions externes venant de **participations, dotations, d'aides** de partenaires multiples dont les autres collectivités territoriales et par un recours à l'**emprunt** plus ou moins important. Aussi, au final, les coûts évoqués précédemment doivent ils être compris comme des coûts bruts dont seront déduits ces financements externes. Seuls les **coûts nets** pèsent donc sur les finances communales, qui viendront éventuellement s'ajouter au remboursement de la dette contractée. Il est donc particulièrement difficile de chiffrer les coûts nets effectifs pour la commune de ces opérations d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement consécutives à l'accroissement de la population et des logements ne peuvent quant à elles être couvertes que par des recettes nouvelles que sont principalement les ressources tarifaires, la fiscalité et les concours financiers de l'Etat<sup>32</sup>.

## **II. LES RESSOURCES FISCALES ET BUDGETAIRES INDUITES PAR LA CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS ET L'ACCUEIL DE NOUVEAUX HABITANTS POUR LES COMMUNES ET EPCI**

Les ressources perçues par les communes lors de la création de nouveaux logements peuvent être tarifaires<sup>33</sup>, fiscales et budgétaires, indépendamment des subventions qu'elles peuvent obtenir des autres collectivités territoriales. **Ces ressources constituent principalement des recettes de fonctionnement**, tant pour les communes que pour les EPCI lorsque ces derniers sont destinataires d'une partie de la fiscalité locale. Par ailleurs, il importe de noter qu'il existe pour ces ressources un décalage de trésorerie dans la mesure où l'augmentation en année n du nombre de logements et de la population n'est répercutée qu'à partir de l'année n+1 sur les dotations et à partir de janvier n+1 pour les impôts locaux (exception faite des exonérations temporelles évoquées ci-après), alors même que les nouveaux habitants ont déjà commencé à utiliser les équipements communaux.

La mission a privilégié sur ce point une analyse des finances communales. En effet, en ce qui concerne les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les éléments fiscaux et budgétaires, compte tenu des délais de la mission, ne pouvaient être reconstitués de façon fiable pour la France entière. Surtout, ils dépendent des choix qui ont été faits par chaque EPCI en termes de compétence et de mutualisation fiscale-budgétaire et nécessitent une étude au cas par cas.

### **A. Impact de la construction de nouveaux logements sur les recettes fiscales des communes**

Les communes ont principalement deux types de ressources fiscales.

#### **1) La fiscalité « ménages » :**

- la taxe la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB),
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB),
- la taxe d'habitation (TH).

---

<sup>32</sup> Seules les villes nouvelles bénéficient également de subventions d'équilibre qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique par la mission.

<sup>33</sup> Compte tenu d'une part du caractère extrêmement variable de ces ressources en fonction des choix de la commune, d'autre part du montant en moyenne plus réduit qu'elles représentent, ces ressources tarifaires n'ont pas fait l'objet d'une étude spécifique par la mission.

Par ailleurs, les communes ou EPCI (lorsqu'ils exercent la compétence) peuvent aussi percevoir une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Celle-ci porte sur les propriétés assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Toutefois, les communes ou EPCI peuvent également décider de financer la collecte et le traitement des ordures ménagères par le budget général ou en instituant une redevance calculée en fonction du service rendu (entraînant alors la suppression de la taxe). Entre 1999 et 2004, 18 765 communes, syndicats ou EPCI ont créé une TEOM. Celle-ci constitue ainsi à ce jour une ressource fiscale non négligeable. Toutefois, elle n'a pas fait l'objet d'une étude chiffrée spécifique de la mission dans la mesure où son analyse est rendue délicate, d'une part en raison de la place particulièrement importante des intercommunalités, d'autre part parce qu'existent des modalités de zonage de la taxe au sein même des communes et EPCI qui permettent de moduler les taux<sup>34</sup>.

Enfin, il importe de noter qu'un raisonnement global doit également prendre en compte la taxe locale d'équipement (TLE) dont l'objectif est de couvrir les coûts d'équipements collectifs pour les constructions hors opération d'aménagement. Elle est due sur la construction, reconstruction et agrandissement des bâtiments de toute nature et est exigible sur la base des permis de construire. Sont toutefois exclues les constructions édifiées en ZAC ou dans un secteur faisant l'objet d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE)<sup>35</sup>.

Plus de 15 000 communes avaient voté en 2004 une TLE, dont les taux sont librement votés dans les limites d'un plafond de taux de 5%. Les communes peuvent par délibération renoncer à percevoir celle-ci. Cette taxe est une recette extraordinaire et figure, contrairement aux autres impôts locaux, sur le budget d'investissement de la commune.

La plupart des communes appliquent des taux modérés (2,7% en moyenne) ce qui, compte-tenu du barème réglementaire, leur apporte environ 1 000 € pour une maison de 100 m<sup>2</sup><sup>36</sup>.

## 2) La fiscalité « entreprises » :

Il s'agit principalement de la taxe professionnelle.

La construction nette de nouveaux logements a normalement un impact sur la fiscalité « ménages » en accroissant l'assiette fiscale et potentiellement le produit fiscal des impôts concernés dans la mesure où chaque nouvel habitant est normalement redevable de ces impôts. Toutefois, et en particulier dans les zones denses d'Ile-de-France, la fiscalité « entreprises » peut être prise en compte par les communes dans la mesure où elle permet d'évaluer le coût d'opportunité de la construction de nouveaux logements pour celles-ci. En effet, en accueillant des logements plutôt que des bureaux et des entreprises, la commune décide de privilégier la fiscalité « ménages », mais ce faisant perd une ressource fiscale « entreprise » qu'elle aurait pu sans cela percevoir.

Ce sont ces effets sur la fiscalité locale de la construction de nouveaux logements que la mission s'est attachée à analyser.

---

<sup>34</sup> L'article 101 de la loi de finances pour 2005 permet, à compter de 2006, aux communes et aux EPCI à fiscalité propre sur le territoire desquels est située une installation de transfert ou d'élimination des déchets prévue par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers, de définir, sur délibération, une zone de rayon d'un kilomètre maximum sur laquelle ils votent un taux spécifique de TEOM. A compter des impositions établies au titre de 2007, ce dispositif est étendu aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes qui ont institué la TEOM.

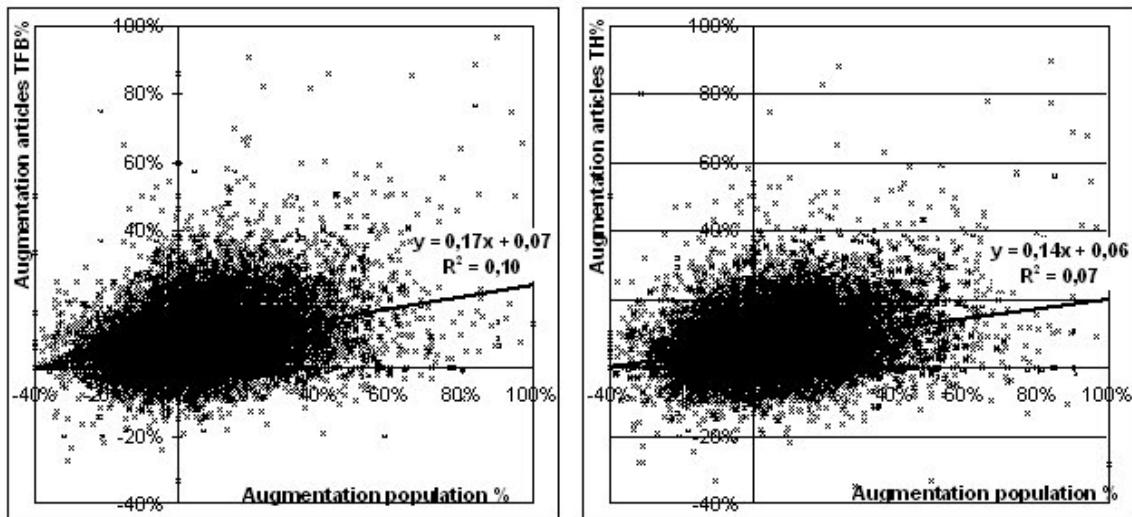
<sup>35</sup>Cette procédure, définie dans la loi Aménagement de 1985, prévoit des participations aux équipements publics calculées de façon plus fine que la simple TLE. Elle n'a été que relativement peu utilisée.

<sup>36</sup> Source : Ministère de l'Equipement. Sur ce point, la mission n'a pas procédé à une analyse chiffrée détaillée. La TLE constitue un mécanisme fiscal particulier qui fait l'objet d'un programme d'audit ministériel en cours.

### 1. Un effet direct et immédiat sur l'assiette fiscale

L'augmentation de la population et l'extension du parc de logements se traduisent immédiatement par une augmentation des articles fiscaux au titre des taxes foncières ou de la taxe d'habitation. La corrélation est à la fois très forte pour l'augmentation de logements et pour l'augmentation de population.

Graphique 3 : Evolution comparée des articles de la TFPNB, de la TH, de la population et du nombre de logements

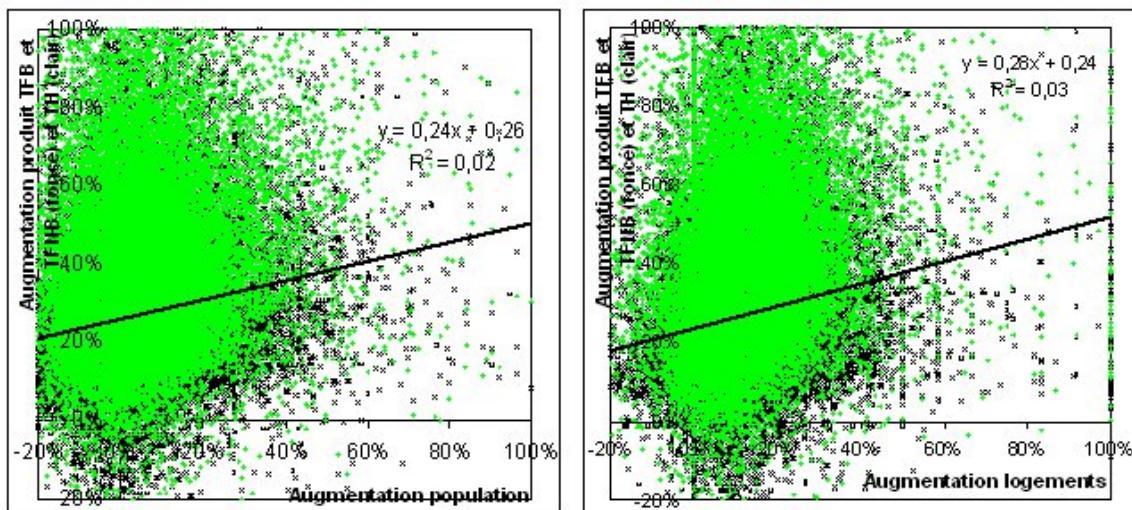


Ces corrélations montrent que les communes qui construisent augmentent le nombre d'articles TH, TFPB et TFPNB, y compris lorsqu'elles ne connaissent pas d'augmentation de la population dans la mesure où, même lorsqu'elles créent des logements pour répondre à un besoin induit par le desserrement, un nouveau logement conduira à la création automatique d'un nouvel assujetti pour les trois impôts locaux évoqués.

### 2. Un effet plus incertain sur le produit fiscal

Le lien entre l'extension de la population fiscale (foncier et habitation) et l'évolution fiscale est en revanche plus tenu comme l'illustrent les graphiques ci-dessous.

Graphique 4 : Evolution comparée des produits de TFPB, TFPNB, TH, de la population et des logements



**L'augmentation du nombre de logements** comme du nombre d'habitants sur la période 1999 – 2004 ne détermine qu'imparfairement l'évolution du produit fiscal de la commune. En effet, la corrélation entre l'évolution de la population et l'évolution du produit fiscal est faible, en particulier parce que de nombreuses communes accroissent leur produit fiscal alors même qu'elles perdent ou maintiennent à peine leur population. A l'inverse, 284 communes parmi les 29 930 communes dont la population augmente entre 1999 et 2004, connaissent une contraction de leur produit fiscal sur la même période.

Afin d'appréhender plus complètement l'impact de la construction de nouveaux logements sur les ressources fiscales des communes et EPCI, il importe donc de prendre en compte la variété des situations communales qui devrait permettre d'expliquer en partie les différences de résultats constatées.

### 3. Typologie des situations communales

L'impact de la création des nouveaux logements sur les recettes fiscales des communes varie *a priori* selon deux paramètres :

- les exonérations non compensées et les réductions de bases fiscales dont peuvent bénéficier certaines catégories de logements ou de population et qui constituent autant de pertes de ressources fiscales pour les communes et EPCI ;
- les choix budgétaires et politiques effectués par les communes, en particulier au regard de la situation de leur intercommunalité.

#### a) Les exonérations non compensées et réductions de bases fiscales

En ce qui concerne les exonérations, seules les exonérations à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)<sup>37</sup> doivent être prises en compte.

#### Exonérations à la TFPB

Deux exonérations à la TFPB peuvent avoir un impact sur les ressources fiscales des communes constructrices :

- 15 ans d'exonération pour les constructions neuves affectées à l'habitation principale financées à concurrence de plus de 50% au moyen d'un prêt PLAI, PLUS ou PLS (article 1384 A-I du code général des impôts) ;
- 25 ans d'exonération pour les constructions neuves affectées à l'habitation principale pour les constructions financées à concurrence de plus de 50% au moyen d'un prêt PLAI, PLUS ou PLS dont la décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé a été prise entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et les 31 décembre 2009 (article 92 de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

Ces exonérations sont partiellement compensées par l'Etat lorsqu'elles entraînent une perte de recettes supérieures à 10% du produit communal total de TFPB, conformément aux articles L 2335-3 et R 2335-4 du code général des collectivités territoriales. L'allocation de l'Etat est alors égale à la différence entre la dite perte de recettes et une somme égale à 10% du produit de la taxe pré-citée.

Par ailleurs, les pertes de recettes résultant de l'allongement de 15 à 25 ans des exonérations prévues par le plan de cohésion de sociale sont intégralement compensées par l'Etat.

<sup>37</sup> Les autres exonérations comme les dégrèvements sont pris en charge par l'Etat et n'affectent pas les ressources fiscales locales.

**Les communes accueillant des logements sociaux disposent d'une ressource fiscale moindre qui varie selon le stock de logements aidés déjà existant** (seuil de 10%) et dont l'importance dépend des taux votés par ladite commune. Toutefois, l'article 4 quater du projet de loi portant engagement national pour le logement adopté en première lecture au Sénat le 26 novembre 2005 prévoit la compensation de la totalité des pertes de recettes résultant des exonérations prévues par les articles 1384 A et 1394 C du CGI, afférentes aux quinze ou vingt premières années pour les logements bénéficiant d'une décision d'octroi de subvention ou de prêts aidés (autres que PLS) entre le 1<sup>er</sup> décembre 2005 et le 31 décembre 2009.

Les compensations versées en 2004 dans le cadre de la compensation partielle aux collectivités territoriales sont de 5,671 millions d'euros dont 5,5 millions d'euros pour les communes.

Par ailleurs, la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif attribués sous condition de ressource appartenant à un organisme HLM ou une société d'économie mixte pour lesquels l'exonération de 15 ou 25 ans est arrivée à expiration fait l'objet d'un abattement de 30% lorsqu'ils sont situés en zone urbaine sensible.

Les pertes de recettes résultant de cet abattement sont compensées par l'Etat aux communes et aux EPCI. La compensation est égale au produit du montant de l'abattement appliqué l'année d'imposition par le taux de TFPB voté par chaque commune ou EPCI au titre de l'année précédente.

#### *b) Les choix politiques et budgétaires des communes*

La diversité des situations constatée ci-dessus s'explique par de multiples facteurs dont les plus déterminants apparaissent être les choix politique et budgétaire des communes.

En effet, certaines communes peuvent décider de réduire les taux des impôts locaux ou de les stabiliser. Ceci est évidemment une décision politique et explique la situation des 284 communes évoquées précédemment.

Un tel choix peut s'expliquer par le fait que la commune :

- n'a pas à faire face à de nouvelles dépenses consécutives à l'augmentation des logements et de la population (cf. I) ; la décision même de favoriser la construction de nouveaux logements est en effet souvent prise lorsque la commune a, ex ante, la capacité de le faire ;
- bénéficie d'importantes rentrées fiscales par ailleurs (en particulier des rentrées de TP, comme c'est le cas pour plusieurs communes d'Ile-de-France telles qu'Issy-les-Moulineaux),
- a pu faire face à ses besoins de financement par d'autres moyens ; ce n'est en effet qu'en dernier recours qu'une commune décidera d'augmenter ses taux pour financer la construction de nouveaux logements, les subventions ou les emprunts constituant des ressources privilégiées.

Par ailleurs, la situation de la commune au regard de l'intercommunalité détermine également ses choix en termes de fiscalité « ménages ». En effet, **si une commune appartient à un EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU), elle peut alors être incitée à construire de nouveaux logements afin d'accroître ses ressources fiscales liées à la TH et à la TFPB sans pour autant accroître les taux de ces impôts.**

L'enquête réalisée par l'observatoire de l'Economie et des institutions locales en septembre 2004 pour le ministère de l'intérieur met ainsi en évidence, pour les communes appartenant à des communes avec TPU, que le mètre carré de logement est générateur de plus de base fiscale qu'un mètre carré d'activité (53 € contre 34 € en moyenne). Cette analyse montre ainsi qu'une politique de maximisation de la base fiscale de la part des communes les inciterait à favoriser, dans cette situation, la production de logements plutôt que d'activités économiques sur leur territoire.

Au total, l'impact de la création de nouveaux logements et de l'augmentation de population ne peut être chiffré et renvoie à une grande variété de cas dépendant de la politique fiscale retenue par la commune et de paramètres multiples, économiques et politiques, difficilement synthétisables dans une typologie.

## **B. Impact de la construction de nouveaux logements sur les concours financiers de l'Etat aux communes**

La construction de logements et l'accueil d'habitants supplémentaires sont sources, pour les communes et leurs groupements, de charges nouvelles en terme de services et d'équipements. Les principaux concours financiers de l'Etat pour accompagner cette dynamique sont la **dotation globale de fonctionnement (DGF)**, la **dotation globale d'équipement (DGE)**, et le **fond de compensation de la TVA (FCTVA)**.

La DGF a connu une réforme profonde en 2004 et 2005 et la plus grande part des dotations qui la composent prennent en compte, pour leur répartition, le critère de population. La DGE et le FCTVA sont, quant à eux, liés au montant des investissements réalisés, étant à noter cependant que l'attribution de la DGE est réservée aux communes ou groupements de communes n'atteignant pas certains seuils de population.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a créé des concours financiers incitatifs aux groupements. La mission n'a cependant pu étudier que les évolutions des dotations des communes dans la mesure où les créations et modifications de périmètre très récentes des EPCI interdisaient de disposer de statistiques significatives sur une période suffisamment longue.

### **1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)**

*a) La récente réforme a permis de mieux prendre en compte l'augmentation de la population des communes dans le calcul de la DGF, en particulier à travers la dotation de base*

La dotation globale de fonctionnement (DGF) atteint en 2004 36,7 milliards d'euros et représente 72% de l'ensemble des concours aux collectivités (régions, départements, communes et leurs groupements). La DGF des communes est quant à elle composée de deux dotations, la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement, qui comprennent chacune différents éléments (cf. annexe V).

Réformée en 1993, la DGF des communes répondait à deux objectifs : assurer la prévisibilité des dotations aux collectivités locales ainsi que garantir l'équilibre du territoire par la solidarité nationale. Elle est caractérisée par une forte dispersion des montants par habitant au sein de chaque strate démographique (deux communes de taille comparable peuvent percevoir des dotations différentes), compte tenu de la diversité des critères de répartition qui prévalaient avant la réforme et qui restent pris en compte dans le calcul des différentes dotations de la DGF (population, potentiel fiscal, effort fiscal, nombre d'élèves scolarisés, longueur de la voirie, etc.).

La dotation forfaitaire, composante de la DGF dont le montant est le plus élevé, a été renforcée par la loi de finances de 2004 qui a élargi son périmètre en intégrant la compensation de la suppression de la « part salaires » de taxe professionnelle et la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle - DCTP.

Au sein de la DGF, la **prise en compte de l'augmentation du nombre d'habitants** n'était pas un objectif de premier rang et demeurait **largement imparfaite**.

D'une part, **la population prise en compte dans le calcul de la DGF ne retrouvait qu'avec retard les évolutions de la population des communes**. En effet, la population prise en compte pour le calcul de la DGF (dite « population DGF ») correspond à la population INSEE majorée d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane. Or, la population INSEE ne permet de constater les variations de population qu'à l'issue des recensements généraux ou, le cas échéant, lors des recensements complémentaires<sup>38</sup>.

D'autre part, dans le calcul de la dotation forfaitaire au sein de la DGF, **la prise en compte de l'augmentation de population n'était que partielle (50% de la croissance constatée)**.

Au total, jusqu'en 2004, l'augmentation de la population d'une commune n'était qu'imparfairement prise en compte dans le calcul de la DGF. Afin de corriger cette inégalité de traitement souvent mal ressentie par les élus locaux, il a été décidé dans la loi de finances pour 2005 de **privilégier le critère de population, tout en garantissant la stabilité des budgets communaux**.

Ainsi, à partir de 2005, la dotation forfaitaire, qui représente à elle seule **13,565 milliards des 21,143 milliards d'euros de la DGF des communes et de leurs groupements**, comprend pour les communes quatre composantes :

- une dotation de base,
- une dotation proportionnelle à la superficie (égale à trois ou cinq euros par hectare),
- un complément de garantie,
- une dotation comprenant la compensation de la suppression des bases salaires de la taxe professionnelle et de la compensation des baisses de taxe professionnelle subies entre 1998 et 2001.

L'objectif affiché est de mieux prendre en compte les variations de population dans les dotations des communes afin de faire face aux charges correspondantes. Le **nouveau mode de calcul de la dotation de base** répond à cette préoccupation dans la mesure où cette dotation est désormais déterminée comme suit : population DGF de l'année  $n$   $\times (60 \text{ €} \times \alpha)$ , avec un coefficient  $\alpha$  compris entre 1 et 2 et qui augmente selon le nombre d'habitants de la commune<sup>39</sup>.

Ainsi, **l'augmentation de population est intégralement retranscrite sur la dotation de base et d'autant plus fortement que la commune a une population importante**.

Par ailleurs, la mise en place progressive du recensement rénové de la population (qui sera pleinement effectif en 2008) permettra ensuite de prendre en compte annuellement les évolutions de population et non plus seulement lors des recensements généraux ou des recensements complémentaires.

---

<sup>38</sup> Ces recensements sont faits à la demande de la commune et sont effectués au cours du dernier trimestre de chaque année. Pour être validés, ils doivent faire apparaître un accroissement de population d'au moins 15% et une augmentation d'au moins 25 logements neufs. Ils seront possibles jusqu'en 2007 inclus, aux mêmes conditions qu'actuellement.

Lors d'un recensement complémentaire la population des nouveaux logements est mise à jour. Pour les logements en construction, sont dénombrés fictivement quatre habitants par logement. Cette population fictive est très souvent supérieure à la population réelle, le taux d'occupation des logements étant fréquemment inférieur aux quatre habitants fictifs attribués par le recensement complémentaire, et cette méthode ne prenant pas en compte l'effet desserrement.

A l'occasion des recensements complémentaires de confirmation (RCC), obligatoirement organisés deux ans après le recensement complémentaire initial, il peut être constaté des variations de population. Le RCC permet alors de valider ou au contraire de rectifier la population, qui est ensuite intégrée dans la population municipale de la commune. Dans le cas où le RCC aboutit à une rectification de la population fictive attribuée deux ans auparavant, celle-ci est prise en compte dans le calcul de la dotation forfaitaire. 638 communes ont effectué un recensement complémentaire initial en 2004. Le surcoût lié à ces recensements dans la dotation forfaitaire 2006 est estimé par la DGCL entre 40 et 50 millions d'euros.

<sup>39</sup> Si la population est inférieure à 500, ce coefficient est de 1, si la commune a entre 500 et 200 000 habitants, ce coefficient est de «  $1 + 0,38432089 \times \log(\text{population}/500)$  » ; enfin, si la population est de plus de 200 000 habitants, ce coefficient est de 2.

*b) Toutefois, la DGF moyenne par habitant demeure extrêmement variable et répond à des mécanismes complexes*

Au-delà de la réforme de la dotation de base, le Comité des finances locales (CFL) a également affiché une volonté de péréquation entre les communes et de stabilité de leurs dotations lors de la réforme de la DGF. C'est cet objectif, concurrent d'une prise en compte des variations de la population, qui a conduit à mettre en place au sein de la dotation forfaitaire un **complément de garantie**, permettant d'assurer à chaque commune une dotation au moins égale au montant de l'année précédente. Le poids de ce complément est important puisque la dotation forfaitaire notifiée aux communes en 2005 s'est élevée à 13,5 millions d'euros dont 5,2 pour le seul complément de garantie.

Le complément de garantie<sup>40</sup> conduit pour l'année 2005 à lisser les effets liés à la population sur la dotation forfaitaire. Cependant, dans l'avenir, pour le calcul de la dotation forfaitaire, la dotation de base, actuellement à peu près équivalente en montant à la dotation de garantie, devrait avoir chaque année un taux de progression au moins deux fois supérieur. Aussi **l'augmentation de la population des communes sera-t-elle de mieux en mieux prise en compte**, mais le processus sera long.

Par ailleurs, la population est prise en compte également dans les autres dotations de la DGF (parmi celles qui composent la dotation d'aménagement, cf. annexe V) mais au même titre que de multiples autres critères. D'autre part, chacune de ces autres dotations est aussi accompagnée par un mécanisme de garantie. Il est ainsi **difficile pour les autres dotations de la DGF de mettre en évidence**, comme pour la dotation de base, **l'impact précis de l'augmentation du nombre d'habitants sur le montant de dotation**<sup>41</sup>.

La complexité du dispositif et la réforme récente ne permettent donc pas d'isoler l'impact des variations de population sur le montant de la DGF. Ainsi, un raisonnement utilisant le montant moyen de la DGF par habitant, tel que le calcule la direction générale des collectivités locales (DGCL), ne met pas en évidence (en particulier pour les communes entre 500 et 2 000 habitants et pour les communes de plus de 100 000 habitants) un accroissement lié à la population.

Tableau 8 : DGF moyenne par habitant par strate démographique dans les budgets primitifs 2005 des communes et EPCI

Strates de communes (en nombre d'habitants)	< 500	500 à 2 000	2 000 à 3 500	3 500 à 5 000	5 000 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 50 000	50 000 à 100 000	>100 000	>100 000 (hors Paris)
DGF versée en 2005 en euros par habitant	194	186	200	201	222	248	285	316	332	263

Source : DGCL

Il importe de souligner que de tels chiffrages restent des chiffrages moyens et ne signifient en aucun cas par exemple qu'un nouvel habitant pour une commune de 4 000 habitants lui rapporte 201 €. En effet, l'approche marginaliste présentée ci-dessous confirme la très grande dispersion des montants de DGF par habitant pour des communes de même strate.

Pour tenter de répondre partiellement à la question qui lui est posée, la mission peut tout au plus indiquer que pour une commune :

<sup>40</sup> Pour l'année 2005, le complément de garantie est calculé comme suit : (Dotation forfaitaire 2004 (hors compensation de la « part salaires » et compensation des baisses de DCTP)\* 1%) – dotation de base 2005 – dotation superficie 2005.

<sup>41</sup> Il est à noter que les dotations de péréquation conduisent à aider davantage les communes les plus défavorisées (cf. annexe V).

- un habitant supplémentaire, au titre de la part dotation forfaitaire « rapporte » une dotation de base de 60 à 120 euros selon la strate de la commune,
- au titre de la part dotation d'aménagement, selon les dotations auxquelles la commune a droit et sachant qu'il s'agit de moyennes, on compte 5,2 euros par habitant pour la dotation nationale de péréquation (DNP), 29,79 ou 32 euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), 9,84 ou 16,92 euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi qu'éventuellement une majoration en zone de revitalisation rurale ou une attribution du fonds de solidarité en Ile de France.

*c) Une approche marginaliste met en évidence le fait que la prise en compte de l'évolution de la population demeure variable selon les communes*

Afin d'affiner ce raisonnement et de tenter d'isoler l'impact d'une augmentation de la population sur la DGF, la mission a procédé en deux temps.

1) Dans un premier temps, une **analyse de l'ensemble des communes ayant donné lieu à un recensement complémentaire** a été effectuée. Comme cela a été dit précédemment, seules ces communes ont vu leur population DGF prendre en compte les évolutions de population entre 1999 et 2004.

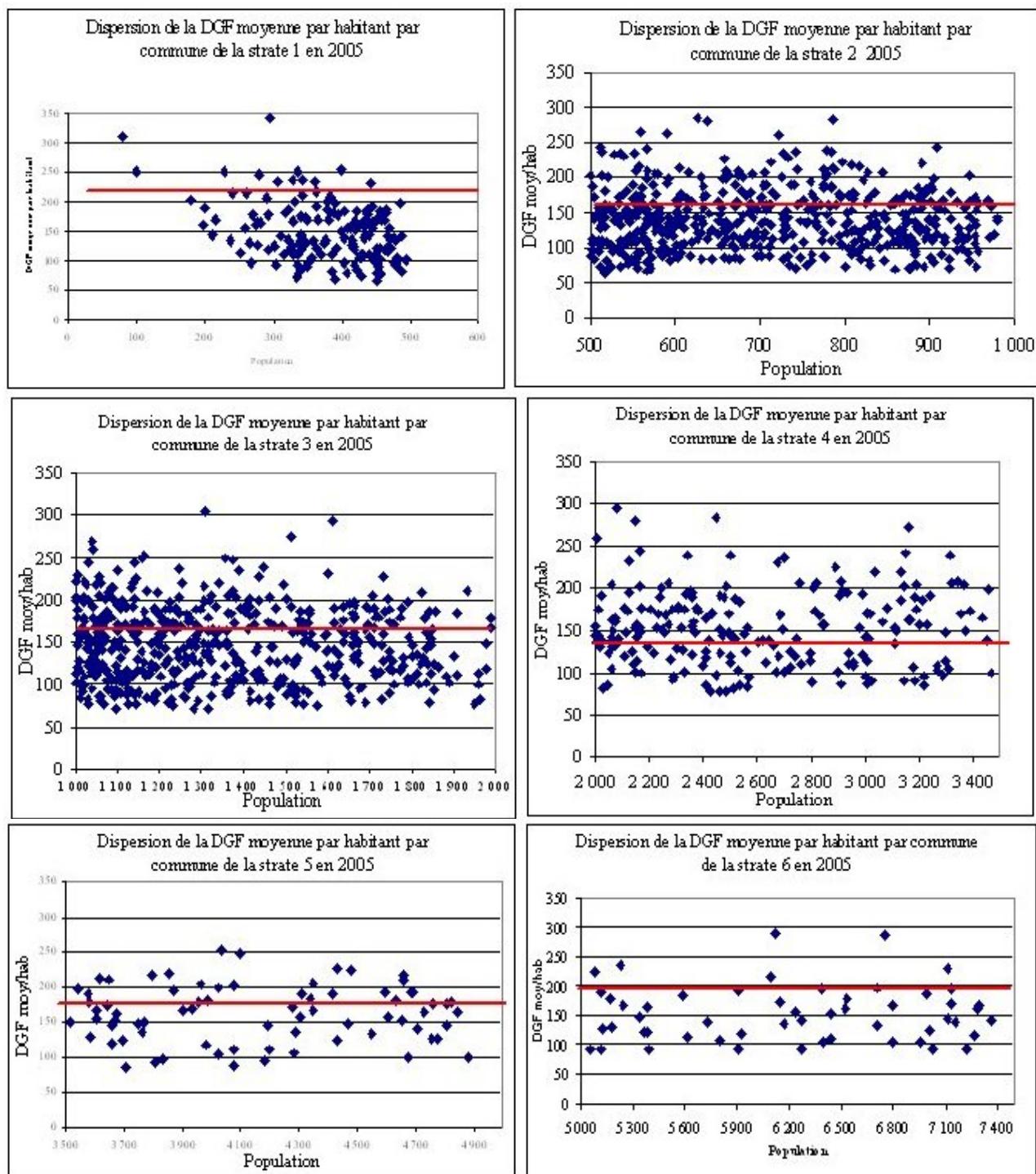
Afin de mesurer l'évolution des dotations des communes dans lesquelles de nouveaux logements ont été construits et qui accueillent de nouveaux habitants, la mission a examiné la DGF des communes ayant fait l'objet de recensements complémentaires en 2003 et 2004 (montants retraités par la DGCL afin de permettre une comparaison sur des données homogènes, cf. annexe IV). Ainsi, sur la période, la DGF moyenne par habitant pour l'ensemble des communes a augmenté de 9%, tandis que celle des communes du panel n'a connu qu'un accroissement de 3,5%. La réforme n'a pas inversé cette tendance, mais l'a ralenti puisqu'en 2005 on constate une augmentation de 3% pour l'ensemble des communes et 1,7 % pour les communes du panel.

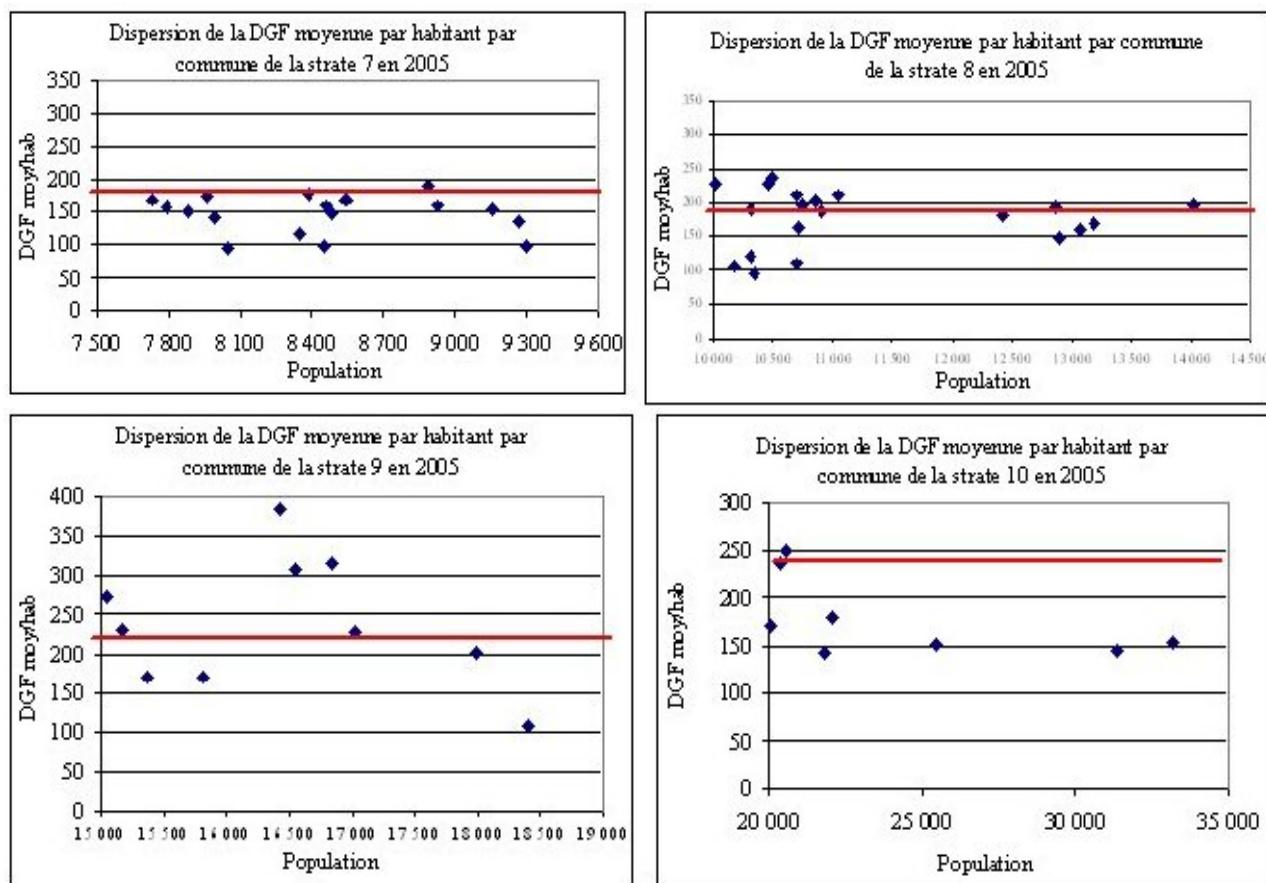
Toutefois, cette comparaison entre l'évolution de l'ensemble des communes et celle des communes ayant donné lieu à un recensement complémentaire ne peut être conclusive dans la mesure où ces communes n'ont pas toutes accueilli de nouveaux habitants car tous les recensements complémentaires n'ont pas été validés par les recensements de confirmation (cf. annexe V).

Cependant cette analyse illustre de manière très concrète la très grande dispersion, pour des communes de même strate, du montant de DGF par habitant<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Les graphiques qui suivent doivent être lus en prenant en compte le fait que, dans l'échantillon analysé par la mission et défini ci-dessus, plusieurs communes ont perdu ou simplement maintenu leur population. Les strates retenues pour le classement des communes correspondent aux strates de la population DGF retenues par la DGCL : strate 1 (moins de 500 habitants), strate 2 (500 à 999), strate 3 (1 000 à 1 999), strate 4 (2 000 à 3 499), strate 5 (3 500 à 4 999), strate 6 (5 000 à 7 499), strate 7 (7 500 à 9 999), strate 8 (10 000 à 14 999), strate 9 (15 000 à 19 999), strate 10 (20 000 à 34 999).





2) Dans un deuxième temps, et de façon plus précise, la mission a mis en évidence, pour quelques communes ayant fait l'objet d'un recensement complémentaire et d'un recensement de confirmation, l'augmentation de DGF liée aux habitants nouveaux en calculant l'écart entre une DGF 2005 fictive calculée sur la base de la population DGF avant recensement (2003) et la DGF perçue en 2005, en utilisant les modes de calculs retenus pour la DGF 2005. Cette méthode permet de constater l'écart entre cette DGF fictive et la DGF réelle. Cet écart est imputable à l'augmentation de la population et peut être ramené à l'habitant supplémentaire.

Ce calcul, réalisé pour quelques communes, met en évidence une extrême disparité, par exemple :

- la commune de GROISSIAT, avec 99 habitants nouveaux, a reçu 7 671 € de plus que si sa population était demeurée stable, soit 77,48 € par habitant nouveau,
- la commune de SAINT-CHISTOL, avec 133 habitants nouveaux a eu un gain de 15 204 € soit 114,31 € par nouvel habitant,
- la commune de FURIANI, avec 1 026 habitants nouveaux a connu un gain de 102 322 € soit 99,72 € par habitant nouveau,
- enfin la commune de SAINT-PIERRE d'OLERON, avec 959 nouveaux habitants, a eu un gain de 233 041 € soit 243 € par nouvel habitant.

**La dispersion des résultats, et donc des situations de chacune des communes, est telle qu'aucune moyenne ne peut avoir de valeur statistique.**

## **2. *La dotation globale d'équipement (DGE) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)***

La DGE comme le FCTVA ont vocation à constituer des recettes pour les communes ayant à faire face à des investissements d'équipements et autres qui peuvent être consécutifs à l'accroissement de leur population.

### *a) La DGE*

La dotation globale d'équipement est attribuée par le préfet de département aux communes de moins de 2 000 habitants (7 500 outre-mer) et à certaines communes de 2 000 à 20 000 habitants, aux groupements de communes de moins de 20 000 (35 000 outre-mer) ou composés uniquement de communes éligibles, ou encore certains groupements de communes de moins de 3 500 habitants. Les préfets peuvent choisir de privilégier les investissements liés aux constructions de logements nouveaux. La DGE représente environ 950 millions d'euros et prend la forme de subvention.

La DGE, pour les communes qui peuvent la percevoir, atténue assez sensiblement le coût des équipements communaux. La subvention accordée pour les équipements retenus par les préfets peut varier entre 20 et 60% de l'investissement hors taxe<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Pour les villes nouvelles, une dotation globale d'équipement spécifique, attribuée aux syndicats d'agglomération nouvelle et communes associées, a représenté de 1983, date de sa création, à 1998 inclus, date de sa disparition, des crédits d'un montant de 1 224 millions de francs en autorisations de programme et 1 205 millions de francs en crédits de paiement. Ces crédits ont contribué au financement des équipements d'accompagnement des logements réalisés par les collectivités supports des villes nouvelles dans les domaines scolaire du premier degré, sportif, socio-éducatif, sanitaire, administratif, culturel, assainissement et eau. Cette aide à l'investissement a permis d'obtenir l'accord des collectivités concernées pour la réalisation sur leur territoire d'un programme important de logements, de l'ordre de 8 000 en moyenne annuelle de 1983 à 1996.

*b) Le FCTVA*

Ce fonds compense la TVA payée par les collectivités territoriales sur leurs dépenses d'équipement de l'antépénultième exercice (à l'exception des communautés d'agglomération et de communes, qui sont compensées l'année même). Il devrait s'établir pour 2005 à 3 791 millions d'euros.

Ces deux concours financiers de l'Etat visent à compenser des dépenses d'investissement qui peuvent être liées à l'augmentation de la population des communes. **Cependant la DGE**, en raison de ses modalités d'attribution, **ne concerne ni la totalité des communes ni l'ensemble des investissements et le FCTVA** (qui n'est attribué qu'*ex post* à des communes ayant réalisé des travaux) **est une compensation différée pour les communes.**

## CONCLUSION

Pour conclure, il apparaît, conformément à ce que la mission avait déjà exposé dans sa note du 6 décembre 2005 (cf. annexe III), que le coût résiduel, pour les communes et EPCI, induit par la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants, ne peut faire l'objet d'un chiffrage générique, valable en toute hypothèse. **Ce chiffrage dépend d'un ensemble de paramètres et ne peut être effectué qu'au cas par cas, commune par commune, voire opération par opération.**

En effet, afin de répondre à la question qui lui était posée, la mission a successivement établi que :

- **les coûts liés à la construction et l'aménagement suscités par de nouveaux logements sont très variables pour les communes** (en particulier selon qu'il s'agisse de logements sociaux ou non et selon l'utilisation ou non de la procédure d'aménagement concerté) et ne peuvent faire l'objet d'un chiffrage moyen ;
- **les coûts induits par l'accueil de nouveaux habitants varient eux aussi fortement en fonction de paramètres multiples** dépendant des caractéristiques de la commune (strate, densité de population, situation financière), de la nature des logements, des caractéristiques socio-économiques de la population nouvelle mais aussi de données exogènes telles que la situation de l'intercommunalité et de l'état des équipements préexistants ; aussi, il n'existe pas au niveau macroscopique de lien permettant de chiffrer l'impact de l'accueil de nouveaux habitants sur les dépenses communales ;
- **les recettes fiscales consécutives à l'accroissement du parc de logements et de la population sont elles aussi extrêmement variables**, principalement en raison des choix budgétaires et fiscaux (en particulier au regard de l'intercommunalité) et de la typologie des logements (même si les conditions de compensation des exonérations touchant les logements HLM devraient être fortement améliorées à l'issue du débat parlementaire en cours, cf. *supra*) ;
- **les concours financiers de l'Etat sont également caractérisés par une forte dispersion des montants par habitant** ; la réforme engagée en 2005 a conduit à privilégier le critère de population, même si ses effets ne se feront sentir que de manière très progressive ; en outre, ce changement en cours rend très difficile toute analyse robuste, les situations des communes étant très diverses au regard de chacune des composantes de la DGF.

Il n'est donc **pas possible de dégager un coût net induit par la construction de nouveaux logements pour les communes**. Les chiffres qui ont été présentés dans de précédents rapports ne peuvent être utilisés pour évaluer le coût net induit par un nouvel habitant dans la mesure où ils procèdent de moyennes, alors même que la mission a mis en évidence l'existence de fortes dispersions qui invalident de telles méthodes<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> En particulier, le rapport 50 propositions pour la relance du logement en Ile-de-France remis au Ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale en mai 2005 a indiqué que le coût d'un logement pour les finances locales était de 3 170 € en fonctionnement et 1 195 € en investissement. Cependant, ces ratios ont été produits à partir des ratios par habitant de 2003 publiés (pour les seules communes de plus de 10 000 habitants) par la DGCL, lesquels ont ensuite été multipliés par 2,4 (nombre moyen d'habitants par logement). Il s'agit donc là d'une moyenne qui ne traduit en aucun cas le coût marginal induit par un nouveau logement pour une commune, lequel dépend de paramètres multiples repris dans le présent rapport.

En outre, l'analyse à laquelle s'est livrée la mission n'a pas permis d'appréhender d'autres éléments financiers déterminants dans la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants :

- la situation de la commune au regard de **l'intercommunalité** détermine en effet bien souvent ses choix d'investissement et modifie ses stratégies budgétaires et fiscales ;
- la **situation financière de la commune** et en particulier les ressources liées à la fiscalité « entreprise » ainsi que l'épargne constituée par la commune ont un impact sur ses choix et sa capacité à faire face aux dépenses liées à l'arrivée de nouveaux habitants ;
- les **politiques d'intervention des départements, des régions**, voire de l'Union Européenne influent fortement sur la charge résiduelle des communes et donc sur les bilans financiers et les choix de celles-ci ; or une telle analyse est particulièrement difficile dans la mesure où ces politiques (et l'éligibilité de telle ou telle commune aux aides des autres collectivités territoriales) varient fortement sur le territoire et que de tels éléments demeurent particulièrement mal connus ;
- l'accroissement de la population peut induire des **recettes liées à l'économie résidentielle<sup>45</sup>** ainsi qu'au **développement des entreprises locales** ; il existe sur ce point peu d'études et aucune, actuellement, ne permettant d'effectuer de chiffrage crédible pour les comptes communaux.

Aussi, **la seule méthode pour élaborer un bilan coût/ avantage** de l'accroissement du parc de logements existants et de la population pour les communes et EPCI **consiste à réaliser un bilan financier, non seulement pour chaque commune, mais parfois pour chaque opération de construction, en prenant en compte les nombreux critères déterminants** (dont les caractéristiques de la population qui sera accueillie).

Enfin, il importe de rappeler que, souvent, la décision de laisser construire, voire d'aider à la construction et d'accueillir de nouveaux habitants, est en fait guidée par des critères autres que financiers.

Fait à Paris, le 8 février 2006

L'inspectrice générale des Finances,

L'inspecteur général de l'Administration,

L'Economiste-urbaniste Chargé de mission,

Anne BOLLIET

Patrice O'MAHONY

Jacques PERNELLE

Les inspecteurs des Finances,

L'inspectrice de l'Administration,

L'inspecteur général de l'Equipement,

Pierre CUNÉO

Hélène de COUSTIN

Olivier PIRON

Emmanuel MACRON

---

<sup>45</sup> Le développement du concept d'économie résidentielle résulte plus particulièrement des travaux menés par Laurent DAVEZIES et son équipe. Pour un exposé de vulgarisation de ce concept et des phénomènes mis en lumière, voir notamment la revue Futuribles n°295 , mars 2004.

## **SOMMAIRE DES ANNEXES**

Annexe I : Lettre de mission.

Annexe II : Note de la mission du 6 décembre 2005.

Annexe III : Liste des personnes auditionnées.

Annexe IV : Méthodologie des chiffrages.

Annexe V : Présentation de la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

**ANNEXE I**

**LETTRE DE MISSION**



REPUBLIQUE FRANCAISE

**Le Ministre de l'Emploi,  
de la Cohésion Sociale et du Logement**

**Le Ministre des Transports,  
de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer**

**Le Ministre délégué  
au Budget et à la Réforme de l'Etat  
Porte parole du Gouvernement**

**Le Ministre délégué  
aux Collectivités Territoriales**



Paris, le **21 NOV. 2005**

à Monsieur le Chef du Service  
de l'Inspection générale des Finances

Le Gouvernement s'est engagé dans un effort sans précédent pour relancer l'offre de logements et surmonter la crise due à des retards accumulés au cours des 10 années précédant la reprise amorcée en 2003. Il a décidé de prendre dans les meilleurs délais des mesures de nature à accroître le foncier disponible pour la création de logements, et à adapter les règles d'urbanisme afin d'assurer qu'elles permettent un développement équilibré de l'offre de logements.

Il est impératif que les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale qui s'engagent, aux côtés de l'Etat, dans la construction de logements et l'accueil de nouveaux habitants, bénéficient d'un accompagnement proportionné aux charges nouvelles auxquelles ils doivent faire face.

En effet, la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants constituent pour les communes et leurs groupements, à la fois la garantie d'un renouvellement de leur population, et la source de charges nouvelles en termes d'équipements et de services. La construction de logements et la croissance de la population s'accompagnent également pour ces communes et groupements de ressources nouvelles.

L'identification des outils pertinents d'accompagnement des collectivités passe donc au premier chef par la comparaison entre les charges nouvelles qu'elles supportent à ce titre du fait des accroissements de leur population, et les ressources qu'elles en tirent aujourd'hui. Ce bilan, effectué sur la base de données objectives et quantifiées, doit permettre de déterminer la nature et la portée des aménagements nécessaires.

.../...

Conformément à la lettre de mission que nous avons reçue du Premier ministre, et dont vous trouverez ci-joint la copie, nous allons prochainement installer un groupe de travail composé des services compétents de l'Etat et de maires ; le délégué interministériel au développement de l'offre de logement assurera la coordination et le secrétariat de ce groupe de travail. Dans ce cadre, nous souhaitons qu'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général des ponts et chaussées puisse établir ce bilan quantifié et explorer les pistes d'aménagement dont il soulignerait la nécessité.

La mission veillera à sérier ses analyses à la fois en fonction de la taille et du potentiel financier des communes, des caractéristiques de leur territoire – des plus densément peuplés, où les marges de manœuvre foncière sont rares, aux moins équipés et urbanisés –, et du type de logements existants et projetés.

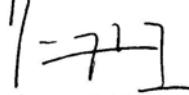
Sur la base de cette typologie, elle s'attachera à identifier les freins au développement de l'offre de logement, et les mesures qui pourraient, dans les différents cas de figure envisagés, contribuer à lever ces freins. S'agissant d'accompagner les collectivités dans les charges nouvelles auxquelles elles doivent faire face, la mission accordera, sur la base du bilan coût/avantages précédemment mentionné, une attention particulière aux problématiques financières et fiscales. Elle veillera toutefois à ne pas s'y limiter, et à mettre en évidence, le cas échéant, les obstacles de nature législative ou réglementaire auxquels il conviendrait de remédier.

Vous pourrez faire appel, pour vos travaux, au délégué interministériel à l'offre de logement, et à tous les services associés au groupe de travail.

Vous voudrez bien nous remettre votre rapport avant le 31 décembre 2005.



Jean-Louis BORLOO



Dominique PERBEN



Jean-François COPE



Brice HORTEFEUX

## **ANNEXE II**

### **NOTE DE LA MISSION DU 6 DECEMBRE 2005**



CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES  
INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION  
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Paris, le 6 décembre 2005

2005 M 081.01

NOTE

pour le Ministre

(à l'attention de Mme Sophie THIBAULT, conseillère technique)

Objet : Cadrage de la mission CGPC-IGA-IGF relative à l'évaluation du coût de la construction de nouveaux logements pour les communes et les EPCI

P.J. : Lettre de mission

Par lettre du 21 novembre 2005, vous avez demandé la réalisation d'une mission sur les coûts pour les maires de la construction de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants. Cette mission, qui prévoit la participation de trois corps d'inspection<sup>1</sup>, doit rendre ses conclusions pour le 31 décembre 2005.

*1. Le positionnement et le périmètre de la mission ont dû être clarifiés*

Dans la lettre de mission qui nous a été transmise, il nous est demandé d'établir un bilan coûts-avantages de la construction de logements et l'accueil de nouveaux habitants pour les communes et établissements publics communaux et inter-communaux (EPCI). En outre, il est également suggéré à la mission de réfléchir aux éventuels freins à la construction de nouveaux logements que pourraient rencontrer ces collectivités territoriales.

Il nous est apparu que ce deuxième axe d'investigation était clairement distinct du premier. Il conduisait la mission à se saisir d'une problématique beaucoup plus large qui est assignée, par lettre du Premier ministre du 24 octobre 2005, à un groupe de travail présidé par le Délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements (DIDOL), M. Jean-Pierre Beysson. En effet, les freins implicitement évoqués par notre lettre de mission et précisés par le DIDOL, relèvent d'abord de facteurs psychologiques, sociologiques et politiques qu'il est difficile d'expertiser dans les conditions d'intervention fixées à la mission.

Il nous a semblé préférable, dans ce contexte et compte tenu des délais, de nous attacher à objectiver des constats sans chercher à esquisser des propositions qui entrent clairement quant à elles dans le mandat et l'objet même du groupe de travail présidé par le DIDOL.

Aussi, la mission conjointe a décidé :

- de limiter son travail à un bilan coûts-avantages pour les communes et EPCI construisant des logements et accueillant de nouveaux habitants ;
- de bien distinguer son rôle et ses travaux de ceux du groupe animé par le DIDOL qui regroupe à la fois des administrations mais aussi des élus.

<sup>1</sup> Participant à la mission le Conseil général des ponts et chaussées (MM. Olivier Piron, Inspecteur général de l'Equipement et Jacques Pernelle, chargé de mission au CGPC), l'Inspection générale de l'administration (Mme Hélène de Coutin, Inspecteur de l'administration et M. Patrice O'Mahony, Inspecteur général de l'administration) et l'Inspection générale des finances (Pierre Cunéo et Emmanuel Macron, inspecteurs des finances, sous la supervision d'Anne Bolliet, inspecteur général des finances).

Cette position a été défendue de manière conjointe par les inspections lors de la première réunion du groupe de travail du DIDOL, le 18 novembre dernier, à laquelle nous avons assisté ; elle a été aisément admise par M. Jean Pierre Beysson qui a indiqué en avoir informé le cabinet du Premier ministre.

## **2. La mission concentrera ses travaux sur l'établissement du bilan objectif du coût résiduel pour les communes et les EPCI**

**L'établissement du bilan coûts-avantages, pour les communes et les EPCI, de la construction de logements et l'accueil de nouveaux habitants constitue le cœur de la plus-value que la mission est susceptible d'apporter à la réflexion sur le sujet.**

Trois domaines d'analyse et de chiffrage ont d'ores et déjà été isolés par la mission afin d'établir un tel bilan :

- les coûts de construction et d'aménagement (foncier, viabilisation et réseaux, construction) ;
- les recettes fiscales et budgétaires (dotations) prenant en compte la création de nouveaux logements et l'accueil de nouveaux habitants ;
- les recettes et les coûts induits par la création de nouveaux logements (équipement et fonctionnement des services publics culturels, sanitaires, sociaux, éducatifs ainsi que les externalités positives et négatives liées à l'accueil de nouveaux habitants).

Si la deuxième catégorie d'estimations chiffrées ne paraît pas poser de difficulté particulière (en-dehors de la prise en compte de la refonte récente de l'architecture des dotations forfaitaires), les première et troisième catégories sont plus délicates à évaluer de façon précise. De fait, la mission a aujourd'hui rencontré d'extrêmes difficultés à documenter à ces égards son approche d'ensemble.

## **3. L'élaboration du chiffrage demandé demeure particulièrement délicate**

En effet, les premières auditions effectuées par la mission, aussi bien au ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales – DGCL), qu'au ministère de l'économie et des finances (direction générale du trésor et des politiques économiques – DGTPE<sup>2</sup>, direction du budget – DB) ou au ministère de l'équipement (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - DGUHC) ne nous ont apporté quasiment aucun élément d'analyse complémentaire et à ce stade que très peu d'éléments chiffrés.

Il importe de souligner que la logique intellectuelle retenue par la lettre de mission est étrangère voire orthogonale à la démarche adoptée par les administrations d'Etat. En effet, le logement et le financement des collectivités locales sont appréhendés comme deux questions distinctes, aussi bien par le ministère des finances que par celui de l'intérieur. Pour ce qui est du ministère de l'équipement, le bilan coûts-avantages des communes et EPCI n'est pas en soi un objet d'étude car il ne correspond pas à une préoccupation de politique publique, qui porte plus généralement sur le logement.

La mission a d'ores et déjà rencontré d'autres administrations (direction générale des impôts – DGI, direction générale de la comptabilité publique – DGCP, agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU, agence nationale pour l'amélioration de l'habitat – ANAH) afin de tester sa méthodologie d'évaluation, qui a été validée dans son principe.

---

<sup>2</sup> La DGTPE n'a pas été associée aux travaux du groupe de travail, en dépit de compétences d'attribution « Trésor » (bureau BANCFIN3 de suivi de la politique du logement et de son financement) et « Prévision » (bureau POLSEC2 sur l'économie du logement).

Par ailleurs, lorsque ceci sera possible, une typologie des communes et des projets sera établie, pour tenter, au moins au plan qualitatif, d'illustrer la diversité des situations locales, qui rend toute analyse en moyenne sujette à caution.

En ce qui concerne le chiffrage ou l'évaluation des coûts et ressources, la mission adoptera une démarche systématisée de recensement des postes de coût et de revenu pour les communes, identifiant pour chacun le dispositif correspondant (analyse juridique, économique) et essayant d'en effectuer un chiffrage (soit rigoureux lorsque les données sont disponibles et exploitables, soit réduit à une estimation très approximative), voire à conclure à l'impossibilité de quantifier l'impact correspondant sur les finances locales. Ainsi, pour chaque poste, il sera possible de disposer d'une méthodologie d'évaluation et, lorsque celle-ci existe, de ses limites et de son degré de fiabilité.

Pour ce faire, elle s'appuiera notamment sur les données longitudinales issues des comptes des communes qui ont fait l'objet d'un recensement complémentaire sur la période récente pour essayer de développer une analyse dynamique<sup>3</sup> de l'impact de la construction de nouveaux logements sur les finances locales.

\*  
\* \*

En dépit de la complexité de la tâche, le resserrement du périmètre de la mission sur l'évaluation du coût (net) pour les maires de la construction paraît de nature à permettre à la mission conjointe de trouver toute sa place à côté de la réflexion engagée par le Didol et d'apporter une réelle plus-value.

Pour autant, il est d'ores et déjà à exclure que la mission arrive à chiffrer avec la précision suffisante l'ensemble des coûts et bénéfices financiers, et *a fortiori* économiques, inhérents à la construction de nouveaux logements et à l'accueil de nouveaux habitants comme le demande la lettre de mission. Par ailleurs, les élus participant au groupe de travail animé par le Didol pourraient faire observer que le chiffrage particulier du coût net de la construction de logements *sans* accueil de nouveaux habitants, ne sera que partiellement couvert par les travaux de la mission.

Compte-tenu des délais fixés, il nous apparaît envisageable de remettre seulement un travail d'analyse et d'évaluation pour la fin du mois de décembre. Il n'apparaît en revanche pas possible, dans les délais impartis, de procéder à une validation sur le terrain des estimations réalisées avant le mois de janvier.

Pour le Conseil général  
des Ponts et Chaussées

Olivier Piron

Pour l'Inspection générale  
de l'administration

Patrice O'Mahony

Pour l'Inspection générale  
des finances

Pierre Cunéo

Emmanuel Macron

sous la supervision  
d'Anne Boitet

<sup>3</sup> L'objectif sera ici de développer une approche « marginaliste » visant à mesurer l'impact propre du coût du (ou des) logement supplémentaire.

### **ANNEXE III**

#### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LA MISSION**

La mission tient à remercier l'ensemble des interlocuteurs qui, dans des délais particulièrement contraints, l'ont reçu toujours avec courtoisie et disponibilité, et en particulier les communes (cf. ci-dessous) qui ont accepté de répondre au questionnaire qui leur avait été envoyé.

### **III. MINISTERE DE L'INTERIEUR**

- M. Jean-Marc BAYLE, adjoint au directeur général des collectivités locales (DGCL),
- M. Jean-Luc HELLER, responsable du département des études et des statistiques locales, DGCL,
- M. Thierry MOSIMANN, adjoint au sous directeur des finances locales et de l'action économique, DGCL,
- M. David PHILOT, chef du bureau des concours financiers de l'Etat, DGCL.

### **IV. MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

- Mme Christine BUHL, sous-directrice à la direction du budget,
- M. Vincent RICHARD, chef de bureau à la direction du budget,
- M. Sébastien BOITREAUD, chef de bureau à la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE),
- M. Didier VASSEUR, chef de bureau, DGTPE,
- M. Gautier BAILLY, adjoint au chef de bureau, DGTPE,
- M. Frédéric IANNUCCI, sous directeur à la direction de la législation fiscale, direction générale des impôts (DGI),
- M. Bruno ROUSSELET, sous directeur (M) au service de l'application, DGI,
- M. Jonathan BOSREDON, chef de bureau (M2), DGI,
- Mme Laurence PEROT, bureau M2, DGI.

### **V. DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION**

- M. Alain LECOMTE, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC),
- M. Pascal LELARGE, directeur, adjoint au directeur général, DGUHC,
- Mme Marie-Dominique de VEYRINAS, chef du service de l'habitat, DGUHC,
- Mme Hélène DADOU, sous-directrice des interventions urbaines et de l'habitat, DGUHC,
- M. Philippe GRAND, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme, DGUHC,
- M. Claude GALLANT, secrétaire général adjoint du secrétariat général aux grandes opérations d'urbanisme (SGGOU),
- Mme Noëlle GIORGIO, SGGOU,
- Mme Georgette BETTAN, SGGOU,
- M. Olivier MILAN, directeur de la division de l'urbanisme et du schéma directeur, direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France.

## **VI. AUTRES MINISTERES**

- Mme Michèle JACQUOT, chef du bureau du compte de l'éducation, direction de l'évaluation et de la prospective, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- Monsieur Jean-Michel DURR, chargé de la sous-direction des études statistiques, direction de l'évaluation et de la prospective, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

## **VII. COMMUNES AYANT REPONDU AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION<sup>46</sup>**

- Issy-les Moulineaux,
- Orléans,
- Villeurbanne,
- Portieux.

## **VIII. AUTRES**

- M. Serge CONTAT, directeur général de l'agence national pour l'amélioration de l'habitat (ANAH),
- M. Philippe VAN MAELE, directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),
- M. Damien ROBERT, ANRU,
- M. Gérard Lacoste, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF).
- M. Antoine FAYET, directeur du logement, ICADE.

---

<sup>46</sup> La mission a adressé un questionnaire détaillé à 33 communes en décembre 2005. Seules ces quatre communes ont transmis une réponse à la mission avant la fin du mois de janvier 2005.

**ANNEXE IV**

**METHODOLOGIE DES CHIFFRAGES**

L'analyse de la liaison statistique entre d'une part l'évolution des caractéristiques structurelles des communes (population, parc de logements) et l'évolution de leurs données financières (charges, recettes fiscales, dotations, emprunts), a nécessité de mobiliser plusieurs sources administratives de données.

## I. POPULATION

Les données relatives à la population des communes sont dans une phase de transition, qui correspond à la montée en charge du premier exercice censitaire s'inscrivant dans la rénovation du recensement de la population. De ce fait, plusieurs données pour la population sont *a priori* mobilisables :

- les données du **recensement exhaustif** : ce sont les seules à avoir fait l'objet d'une validation par le législateur. Elles présentent toutefois l'inconvénient de ne permettre que des analyses sur le passé (à un rythme d'environ tous les dix ans), s'arrêtant en tout état de cause en 1999.

- les premières données censitaires relatives au **recensement rénové de la population** : établies en 2004 ou en 2005, ces données portent sur les petites communes qui font l'objet d'un recensement exhaustif sur cinq ans, au rythme d'un cinquième des communes chaque année. Les données relatives aux unités urbaines de grande taille sont établies par sondage. L'avantage de ces données est de mettre à disposition des informations à jour. Leur principal inconvénient est d'être encore lacunaires : avec un ou deux ans de recensement rénové, seuls un ou deux cinquièmes des communes sont concernées.

- les données issues des **recensements complémentaires** : les communes qui le souhaitent peuvent demander un recensement complémentaire inter-censitaire. Celui-ci présente deux caractéristiques principales par rapport au recensement de droit commun : d'une part il n'est pas exhaustif mais porte seulement sur les nouvelles unités d'habitation apparues depuis le recensement précédent, d'autre part, il est payant pour les communes qui le sollicitent sauf accroissement significatif de la population (+15%) ou du nombre de logements (+25%). Il permet de réviser les données de population des communes qui connaissent à cet égard un dynamisme particulier et d'actualiser ces données en leur conférant une valeur législative. Elles sont en particulier reprises dans les données sur le calcul des dotations de l'Etat aux communes.

- les **données fiscales** : les déclarations d'imposition comportent des mentions relatives au nombre de personnes habitant sous le même toit (TH) ou au sein du même foyer fiscal (impôt sur le revenu). Ces données sont plus incertaines, mais sur un périmètre qui peut-être considéré comme invariant (à l'évolution de l'identification des personnes non connues des services fiscaux près), elles permettent de suivre approximativement mais en temps réel les évolutions de population et de nombre de logements :

- les fichiers sur l'IRPP permettent d'obtenir une évaluation annuelle et communale de la population, présentent l'avantage d'être contrôlés par l'administration fiscale dans le cadre de ses travaux de contrôle fiscal, notamment pour la vérification du nombre de parts.

- les fichiers de taxation locale (Filocom) – notamment au titre de la taxe d'habitation – permettent également de disposer d'une autre évaluation de la population, sur une base déclarative, mais *a priori* moins contrôlée que les précédentes.

L'analyse statique a donc naturellement privilégié les sources validées par le législateur. En revanche, pour les analyses nécessitant une approche dynamique (évolution du nombre de logements ou de la population), les données fiscales issues des fichiers d'imposition personnelle ont été préférées.

## **II. LOGEMENT**

Les données relatives au nombre de logements peuvent également provenir de plusieurs sources administratives. Elles viennent à la fois des administrations fiscales et des administrations de l'Équipement, en lien avec l'analyse des statistiques sur les permis de construire :

Les données du recensement rénové de la population ne concernent (cf. supra) qu'un à deux cinquièmes des communes. S'appuyant sur un répertoire d'immeubles localisés (RIL), le recensement rénové aura vocation à permettre en 2008 de mettre à disposition un dénombrement exhaustif et quinquennal (pour les petites communes) des logements. Ce n'est toutefois pas le cas à la date de la mission, où les données sont encore seulement parcellaires.

Les données des services de l'Équipement sont de deux sortes :

- les statistiques relatives aux permis de construire délivrés et aux logements mis en chantier, tels que dénombrés par les DDE ; ces données (base SITADEL) sont exhaustives mais ne portent que sur des variations ;
- les statistiques s'appuyant sur les recensements généraux et les enquêtes spécifiques conduites avec l'INSEE, appelées enquêtes-logement, qui permettent de connaître le stock de logements existants.

Le rapprochement de ces différentes sources est réalisé notamment lors de l'établissement annuel des comptes du logement. Certains chiffres, comme celui des démolitions, qui ne relèvent d'aucune procédure obligatoire d'autorisation, ne sont donc connus qu'*a posteriori*.

Les données de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur les projets relevant de sa compétence sont exhaustives et particulièrement détaillées. Toutefois, celles-ci présentent également un caractère lacunaire puisque seules les grandes opérations sur les quartiers prioritaires sont concernées.

Les données fiscales (en particulier les fichiers de taxe d'habitation) permettent, outre le nombre d'habitants, d'avoir des informations sur les types de logements et surtout sur leur nombre. Ces données, également issues de FILOCOM, présentent les mêmes limites que pour la population, mais ce sont les seules à permettre une analyse dynamique approximative.

Ce sont les données de FILOCOM qui ont dans ces conditions été utilisées pour évaluer les variations communales du parc de logements.

## **III. RECETTES FISCALES**

Les données proviennent naturellement des administrations financières qui assurent l'assiette et le recouvrement de ces impositions. Elles présentent un caractère exhaustif sur le périmètre des sommes recouvrées par l'Etat pour le compte des collectivités locales.

## **IV. DEPENSES COMMUNALES**

Les données proviennent des services de la direction générale de comptabilité publique (DGCP) au titre de la compétence de son réseau pour assurer la tenue des comptes des collectivités locales et de leurs établissements publics (CEPL). La DGCP a mis à disposition de la mission :

les données sur l'ensemble des communes correspondant aux les charges de fonctionnement, aux dépenses d'investissement et aux remboursements d'emprunts ;

les données sur les seules communes de plus de 3 500 habitants de dépenses classées par nature (nomenclature fonctionnelle), puisque seules ces communes (et seulement les communes de plus de 10 000 habitants à partir de 2006) ont une obligation de présentation de leurs dépenses par destination. Ces données permettent d'effectuer de premières analyses financières mais demeurent largement dépendantes des conditions de classement des dépenses par les communes (partiel : 50% des dépenses sont non ventilées et hétérogène).

## V. DOTATIONS

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a mis à disposition de la mission :

- le montant de chacune des dotations par strates pour l'ensemble des communes de 1999 à 2005, ces montants étant retraités hors CPS afin que la mission dispose de données homogènes permettant les comparaisons.
- les données ayant servi de bases au calcul des dotations de l'année 2005 pour les communes ayant fait l'objet d'un recensement complémentaire en 2003 et en 2004.

Ces données ont permis la mission :

- de comparer, par strate, l'évolution de la DGF des communes du panel (communes ayant eu un recensement complémentaire en 2003 ou 2004 et, en conséquence, une évolution de population prise en compte pour le calcul de la DGF) avec celle de l'ensemble des communes de la strate,
- de déterminer précisément, pour quelques communes et à titre d'exemple, l'augmentation de la DGF liée à l'augmentation de leur population : pour chacune de ces communes, une DGF 2005 fictive a été calculée sur la base de leur population DGF avant recensement en conservant toutes les autres données retenues pour le calcul de la DGF réelle 2005 ; cette DGF fictive a été comparée à la DGF réelle ; l'écart entre les deux, dont le seul facteur est l'augmentation de la population, a été divisé par le nombre d'habitants supplémentaires afin de déterminer le gain de DGF par habitant nouveau.

## **ANNEXE V**

### **PRESENTATION DE LA REFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT**

## I. UNE REFORME TRES RECENTE

Les dispositions de la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts, ont mis en place un dispositif s'articulant autour de deux objectifs: assurer la prévisibilité et donc la stabilité des dotations aux collectivités locales ainsi que garantir l'équilibre du territoire par la solidarité nationale; Les crédits affectés à la DGF représentaient 18,8 milliards d'euros en 2003.

La loi de finances pour 2004 a transformé l'architecture des concours de l'Etat en réintégrant de multiples dotations ou compensations dans la DGF qui atteint, alors 36,7 milliards d'euros et représente 72% de l'ensemble des concours aux collectivités. La DGF s'articule autour de deux principales composantes, la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement. Son évolution est encadrée par les mécanismes du contrat de croissance et de solidarité prévoyant une indexation sur l'inflation et la moitié de la croissance du PIB (+ 1,93 % en 2004 et 3,29% en 2005). Les deux parts connaissent des taux de progression différents afin de dégager progressivement une enveloppe plus importante à la péréquation.

La DGF est caractérisée par une forte dispersion des montants par habitant au sein de chaque strate démographique : en effet, deux communes de taille comparable peuvent percevoir des dotations différentes, compte tenu de la diversité des critères de répartition qui prévalaient avant la réforme de 1993 instaurant la dotation forfaitaire (population, potentiel fiscal, effort fiscal, nombre d'élèves scolarisés, longueur de la voirie, etc..).

Afin de corriger cette inégalité de traitement souvent mal ressentie par les élus locaux, le comité des finances locales et la DGCL ont étudié les possibilités de **privilégier le critère de population**. Ces travaux ont permis une réorganisation de la DGF dans la loi de finances pour 2005 qui améliore les éléments de péréquation. La prise en compte de l'intégralité de l'évolution de la population est un des éléments essentiels de cette réforme. L'ensemble des dotations composant la DGF tiennent compte, pour leur répartition, du critère de population et la dotation de base de la dotation forfaitaire est directement et uniquement liée au nombre d'habitants.

## II. LES DIFFERENTES COMPOSANTES DE LA DGF

### A. La dotation forfaitaire

**A sa création en 1993**, la dotation forfaitaire des communes a intégré l'ensemble des dotations composant l'ancienne dotation globale de fonctionnement des communes (dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation, dotation de garantie, ainsi que les concours particuliers aux communes touristiques et villes-centres) ; elle est affectée d'un mécanisme d'indexation uniforme pour toutes les communes, ; il n'est plus tenu compte des variations des données physiques ou financières propres à chaque collectivité et **les augmentations de la population constatées à l'issue des recensements généraux ou complémentaires ne sont prises en compte qu'à hauteur de 50%**.

La dotation forfaitaire étant assise sur des éléments figés en 1993, on note une très forte dispersion des montants par habitants ; ainsi en 2004, ils varient de 133 à 264 euros par habitant, selon les strates démographiques, et d'une manière générale sont inversement proportionnels au potentiel fiscal. Les écarts entre communes de même strate peuvent être très importants

**La réforme globale de la DGF, en 2005**, substitue au potentiel fiscal le potentiel financier et intègre une réforme de la dotation forfaitaire qui privilégie le critère de population et comprend 4 parts :

- **dotation de base** variant, selon les strates de population, de 60 à 120 €par habitant et augmentant chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales, égal au

plus à 75% du taux de progression de la DGF. **Cette dotation assure la prise en compte intégrale des nouvelles populations,**

- **dotation proportionnelle à la superficie** à raison de 3€/hectare (5€ en montagne),
- **compensation « part salaires »** et compensation des baisses de dotation compensatoire de taxe professionnelle (DCTP), elle varie chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales égal au plus à 50% du taux de progression de la DGF,
- **complément de garantie permettant d'assurer** à chaque commune une dotation au moins égale au montant de l'année précédente.

La dotation forfaitaire notifiée aux communes en 2005 s'est élevée à 13 564 675 097 euros dont :

- 5 930 596 025 € au titre de la dotation de base,
- 206 358 005 € au titre de la dotation « superficie »,
- 5 263 342 878 € pour le complément de garantie,
- 2 164 343 913 € correspondant à la compensation « part salaires » et à la compensation des baisses de DCT.

## B. Les dotations de péréquation

Elles comprennent la dotation nationale de péréquation (DNP), ainsi que deux dotations sectorielles, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) et sont regroupées dans une enveloppe appelée « dotation d'aménagement » avec la dotation d'intercommunalité. **La dotation d'aménagement représente en 2004 6.830 M€ dont 5.441 M€ soit près de 80% affectés à l'intercommunalité.**

Par ailleurs, il existe un fonds spécifique propre à l'Ile de France, le fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (FSRIF) qui, sans être intégré à la DGF, est une dotation de péréquation.

En 2005, pour le calcul de ces dotations le potentiel fiscal des communes est remplacé par le potentiel financier<sup>47</sup> comme élément de mesure de la richesse théorique d'une collectivité (article 47 de la LFI 2005).

### 1. La dotation nationale de péréquation

La DNP est divisée en deux enveloppes, l'une pour les communes de moins de 200 000 habitants, l'autre pour les communes de plus de 200 000 habitants. Elle constitue une dotation transversale attribuée uniquement selon un critère d'insuffisance de ressources, qui semble cependant trop large pour garantir la meilleure efficacité.

En 2004, **19 127 communes** ont bénéficié de la part principale de la DNP, contre 18 605 en 2003. 16 194 communes ont été bénéficiaires de la majoration de la DNP en 2004, contre 15 873 en 2003.

En 2005, **19 271** communes sont éligibles à la part principale en 2005. Malgré l'augmentation forte des crédits, l'attribution moyenne nationale au titre de la part principale de la DNP s'élève à 12,25 € par habitant en 2005, contre 12,84 € en 2004; de même 16 551 communes sont éligibles à la majoration en 2005, le montant moyen est de 5,20 € par habitant en 2005 au lieu de 5,35 € en 2004. Ces diminutions s'expliquent par l'augmentation du nombre de communes bénéficiaires.

---

<sup>47</sup> Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, majoré de la dotation forfaitaire et minoré d'éventuels prélèvements. Cet indicateur permet d'évaluer la capacité d'une commune à mobiliser des ressources et équilibrer son budget.

Tableau 9: DNP en €en 2004 et 2005

	DNP totale (€)	Nombre de communes éligibles à la DNP	DNP/habitant (€)	Nombre de communes éligibles à la majoration	Majoration de la DNP/habitant (€)
2004	568 621 915	19127	12,84	16194	5,35
2005	631 568 361	19271	12,25	16551	5,2

## 2. La dotation de solidarité urbaine

Créée par la loi du 13 mai 1991, elle a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. 75% des communes de plus de 10 000 habitants, et 10% des communes de 5 000 à 10 000 habitants y sont éligibles (ces communes pouvant bénéficier aussi de la DSR).

En 2004, 805 communes ont bénéficié de 586,68 M€de DSU.

En 2005 la DSU, désormais appelée « dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale », s'établit à 759 582 896 €et a bénéficié à 808 communes. Il convient de rappeler que l'article 135 de la loi relative à la cohésion sociale a prévu une croissance de la DSU d'au moins +120 M€par an pendant 5 ans.

Tableau 10 : DSU en €en 2004 et 2005

	DSU totale (€)	Nombre de communes éligibles à la DSU (+ de 10 000 habitants)	DSU + 10 000 / habitant (en €)	Nombre de communes éligibles (5 000 à 10 000 habitants)	DSU (5 000 – 10 000) / habitant (en €)
2004	586 680 000	699	25,72	104	26
2005	759 582 896	702 <sup>48</sup>	29,79	106	52 <sup>49</sup>

## 3. La dotation de solidarité rurale

Elle a été mise en place en 1993 pour tenir compte, d'une part, des charges que supportent les communes rurales pour maintenir un niveau de service suffisant et d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

En 2005, le CFL a choisi de faire progresser de façon identique la DSU et la DSR, soit + 19,61%. Le montant de la dotation de solidarité rurale s'est ainsi établi en 2005 à 503 019 252 €

Il est à noter que dans les critères d'attribution de la DSR péréquation, la notion d'élèves de 3 à 16 ans est remplacée par la notion d'enfants résidant dans la commune.

1) Fraction "bourgss-centres" : en 2005, le nombre de communes éligibles à la DSR "bourgss-centres" est de 4 108 contre 4 046 en 2004.L'article 47 de la LFI 2005 prévoit que les attributions de DSR « bourgss-centres » des communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) sont majorées : 1 647 communes, situées en ZRR perçoivent donc une attribution en hausse de + 52,72 %, les autres communes bénéficiant en moyenne d'une croissance de dotation de +23,3%. La dotation moyenne par habitant s'élève à 16,92 €

<sup>48</sup> 116 de ces communes voient, du fait de leur ratios population ZUS/population DGF et population ZFU/population DGF, leur DSU progresser e 43,19%.

<sup>49</sup> Soit une augmentation de 102%.

2) Fraction péréquation : les montants mis en répartition pour les communes de métropole représentent 308 453 966 €, soit + 12,93 %, que se partagent 34 471 communes en 2005, contre 33 840 en 2004. On recense 714 communes "entrantes" en 2005 du fait de l'utilisation du critère du potentiel financier. La dotation moyenne par habitant s'élève à 9,84 €

**Les critères d'éligibilité de ces dotations apparaissent peu sélectifs,** (DSR : 33 789 communes bénéficiaires en 2004, DSU : 75% des communes de plus de 10 000 habitants éligibles) ce nombre important de bénéficiaires limite le montant des dotations attribuées et donc leur efficacité.

La frontière entre dotations de péréquation, ciblées sur les plus pauvres, et dotations de compensation, plus largement attribuées, se trouve brouillée. La « part élèves » de la fraction de péréquation de la DSR illustre ce constat. La très forte corrélation entre le nombre d'élèves et la population, combinée avec la large éligibilité à la fraction péréquation de la DSR, conduit en effet à des attributions de la « part élèves » quasiment identiques à celles qui seraient obtenues avec un coefficient forfaitaire de prise en compte de la population dans la dotation forfaitaire.

#### **4. Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France**

Celui-ci est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes favorisées d'Ile de France et est réparti entre les communes de plus de 10 000 habitants, (50% des communes sont éligibles) et les communes de 5 000 à 10 000 habitants (18% sont éligibles). Le FSRIF s'élevait à 170 millions d'euros en 2003, 161 millions en 2004, 170 millions en 2005. Le nombre de communes contributrices est passé de 75 en 1999 à 38 en 2005. Les villes bénéficiaires sont 122 en 2005, contre 108 en 1999.

L'analyse de la liaison statistique entre d'une part l'évolution des caractéristiques structurelles des communes (population, parc de logements) et l'évolution de leurs données financières (charges, recettes fiscales, dotations, emprunts), a nécessité de mobiliser plusieurs sources administratives de données.