

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 38 (1966)

Heft: 10

Artikel: Le financement des équipements collectifs urbains dans certains pays étrangers

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-126090>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Le financement des équipements collectifs urbains dans certains pays étrangers

44

Une enquête a été effectuée l'an dernier par l'Inspection générale des finances, à la demande du Commissariat général du plan, en vue d'examiner, dans certains pays étrangers, au niveau des régions et des communes, les conditions de financement des équipements collectifs directement liés aux extensions urbaines: modalités de partage des charges entre les collectivités publiques et les constructeurs; contributions respectives et procédés d'intervention de l'Etat et des collectivités locales.

Ce terme d'«équipements collectifs» recouvre, au sens de l'enquête, l'ensemble des dépenses et travaux dits d'infrastructure (achat de terrains à bâtir, voirie et réseaux divers) et de superstructure (équipement sanitaire, scolaire, socio-culturel, sportif, administratif) qu'entraîne la création de nouvelles zones d'habitation.

La mission de l'Inspection générale des finances s'est rendue en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suède. La méthode suivie a consisté à choisir, dans chaque pays, une ou deux grandes agglomérations en extension. Les constatations faites ne doivent être extrapolées qu'avec prudence. Cependant, certaines tendances générales, com-

munes aux quatre pays, ont pu être observées, déclare l'introduction du rapport de la mission, qui précise:

«Le financement des équipements urbains y est assuré selon les règles générales suivantes:

»— les dépenses d'infrastructures sont incluses dans le prix de la construction; elles ne font l'objet d'aides publiques que dans le cadre de l'aide à la construction elle-même;

»— le coût des superstructures est supporté par la collectivité qui en est normalement responsable. Il n'est pas demandé aux constructeurs de contribuer à son financement.

«La mission a constaté, de surcroît, que les communes usent de la large autonomie dont elles disposent pour alléger, par divers procédés de péréquation ou d'arbitrage, la part du coût des équipements collectifs mise à la charge des habitants des nouvelles zones urbaines.»

Nous reproduisons ci-après le texte de l'essentiel du rapport de la mission de l'Inspection des finances, en regrettant de ne pouvoir publier ses importantes annexes détaillées par pays.

La présente note rend compte d'une enquête effectuée, du 11 mars au 9 avril 1965, par l'Inspection générale des finances, à la demande du Commissariat général du plan. Cette enquête avait pour objet d'examiner, dans quelques pays étrangers, au niveau des régions et des communes, les conditions de financement des équipements collectifs¹ directement liés aux extensions urbaines: modalités de partage des charges entre les collectivités publiques et les constructeurs; contributions respectives et procédés d'intervention de l'Etat et des collectivités locales.

La mission de l'Inspection générale des finances s'est rendue dans quatre pays: la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède. La méthode de travail suivie a consisté à choisir, dans chaque pays, une ou deux grandes agglomérations en extension.

Les constatations faites sont regroupées dans les fiches annexées à cette note générale. En raison de leur carac-

tère ponctuel, elles ne doivent être extrapolées qu'avec prudence. Cependant, certaines tendances générales, communes aux quatre pays, ont pu être observées.

La mission, en exposant le but de ses recherches, a suscité quelque étonnement chez ses interlocuteurs. La plupart d'entre eux ont paru surpris d'apprendre que la répartition du coût des équipements collectifs urbains posait en France des problèmes de fond non encore résolus. Dans les pays visités, il arrive, certes, que des difficultés se manifestent. Mais elles n'ont généralement qu'une ampleur limitée, et ne donnent qu'exceptionnellement lieu à des débats de principe. Les responsabilités de chaque partie prenante (Etat, collectivités locales, constructeurs) sont fixées dans leurs grandes lignes.

1. Les caractéristiques communes des schémas de financement

C'est par le biais de l'aide à la construction et par le jeu des finances locales qu'une part des équipements collectifs est prise en charge par une collectivité plus large que celle des habitants des nouvelles zones urbaines.

¹ Ce terme recouvre l'ensemble des dépenses et travaux dits d'infrastructure (achat de terrains à bâtir, voirie et réseaux divers) et de superstructure (équipement sanitaire, scolaire, socio-culturel, sportif, administratif) qu'entraîne la création de nouvelles zones d'habitation.

1. L'infrastructure

On donnera au mot infrastructure un sens restreint, en excluant les dépenses de canalisation d'eau, de gaz et d'électricité, dont le mode de financement est particulier (*cf. infra*). Sous cette acception, l'infrastructure recouvre les dépenses d'achat des terrains à bâtir, de viabilité (route, parcs d'agrément, aires de stationnement) et d'assainissement (réseau d'égouts).

Sauf exceptions, ces dépenses ne font l'objet d'aucune aide spécifique: elles sont intégralement comprises dans le coût de la construction.

Les exceptions sont au nombre de six:

En *Grande-Bretagne*, l'Etat prend en charge 50% des dépenses de construction d'égouts.

En *Allemagne*, les communes sont tenues de prendre en charge, au moyen de subventions en capital, au moins 10% des dépenses de viabilité secondaires (dans la pratique, ce taux est fréquemment dépassé).

En *Allemagne* et en *Suède*, les routes d'accès (viabilité primaire) sont entièrement à la charge de la collectivité intéressée; suivant le classement de la voie (route fédérale, route d'Etat ou route communale en *Allemagne*;

route d'Etat, route provinciale ou route communale en *Suède*).

Enfin, dans trois pays, des prêts publics à long terme et à taux légèrement réduit sont consentis pour l'achat et l'aménagement de terrains à bâtir par les communes:

Angleterre: prêts du Public Works Loan Board à des taux variant de 5,5 à 7,5%;

Hollande: prêts publics à 4% à 75 ans pour l'achat du terrain et 50 ans pour son aménagement;

Allemagne: bonification d'intérêt de 2 points par l'Etat sur des emprunts à 6%.

Incluses dans le coût de la construction, les dépenses d'infrastructure ne bénéficient d'aide publique que dans le cadre des lois d'aide à la construction. Mais cette aide existe dans les quatre pays qui ont été l'objet de l'enquête. Dans trois d'entre eux (*Grande-Bretagne*, *Hollande*, *Allemagne*), l'aide est réservée aux logements du secteur social. En *Suède*, l'Etat aide indifféremment tous les logements.

Les formules d'aide sont diverses. Les constatations faites ont été regroupées dans le tableau suivant:

	Gde-Bretagne	Hollande	Allemagne	Suède
1. Aide en capital		Pour les logements privés d'accession à la propriété en dessous d'un certain prix = 3000 florins		
2. Aide en annuité prêts publics			Pour 30 ou 40% du coût total: long terme: 0,5%	Pour 70% du coût total: long terme: 4%
Bonification d'intérêt				Pour 15 à 30% du coût total: long terme aboutit à un taux de 4%
Subvention annuelle: a) «aide à la pierre» (suivant logement)	28 livres/60 ans 12 livres/15 ans	180 à 320 florins à long terme	50 à 80 pfennigs par m ² pendant 5 ans	
b) «aide à la personne» (suivant ressources)			Suivant revenus du chef de famille	Suivant revenus et loyers du chef de famille

On observe qu'un seul pays, la *Hollande*, utilise le procédé de la subvention en capital, et qu'elle le fait pour des opérations d'un type particulier (construction d'un logement unifamilial par un particulier pour son usage propre). Deux pays utilisent le procédé des prêts publics ou des bonifications d'intérêt, mais suivant des principes différents: l'*Allemagne* prête à très bas taux (0,5%) pour 40% du coût de construction au maximum; la *Suède* prête jusqu'à 100% du coût de construction, mais à un taux de 4%.

Tous les pays distribuent des subventions annuelles, mais sur des bases très diverses:

- la *Grande-Bretagne* donne une «aide à la pierre» fondée exclusivement sur le prix de la construction et le taux du loyer;
- la *Suède* donne une «aide à la personne», fondée sur les ressources de chaque chef de famille et la part du budget familial consacrée au logement;
- l'*Allemagne* utilise un système hybride: une aide à la pierre, d'ailleurs modérée, est donnée pendant cinq ans; une aide à la personne est donnée sans limitation de durée aux familles les moins fortunées.

L'incidence exacte de ces diverses formes d'aide est variable suivant les localités et les ménages. On peut avancer que dans l'hypothèse la moins favorable aux occupants des nouveaux logements (*Grande-Bretagne*), l'aide publique atteint 20% des coûts d'équipement et de construction. La formule la plus avantageuse pour les particuliers semble être celle de la *Suède*: le principe étant posé qu'un chef de famille ne doit pas consacrer à son logement plus du cinquième de ses revenus, l'aide publique est modulée dans chaque cas particulier suivant les ressources et les charges du ménage.

2. Les services publics donnant lieu à la perception de redevances

Les équipements nécessaires à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité sont pris en charge par l'organisme concessionnaire du service public. La seule exception notable concerne l'équipement tertiaire, parfois pris en charge par les bénéficiaires des branchements (exemple: canalisations d'immeubles pour l'eau à *Orebro* en *Suède*). Les organismes concessionnaires de service public devant équilibrer leur budget grâce aux redevances qu'ils perçoivent, les équipements les plus récents sont donc pris en charge par la collectivité des usagers. La péré-

quation est d'autant plus large que la zone d'activité de l'organisme concessionnaire est plus étendue: elle peut être nationale (exemple: le gaz en *Hollande*), provinciale (exemple: l'électricité en *Hollande*), pluricommunale ou communale (exemple: l'eau dans les quatre pays).

3. Les superstructures

La mission s'est bornée à examiner, parmi les superstructures, le financement de l'équipement scolaire, sanitaire, socio-culturel et sportif, et des bâtiments administratifs. Dans aucun des pays visités, il n'a été constaté qu'une participation à des dépenses de ce type ait été demandée aux constructeurs de nouveaux logements. Sauf trois exceptions, les superstructures sont toutes à la charge de la commune.

Les exceptions concernent les bâtiments administratifs qui sont financés par la collectivité publique qui en est la bénéficiaire (Etat, province ou commune); l'équipement sanitaire qui, suivant l'importance de l'ouvrage et les circonstances de temps et de lieu, peut être financé par l'Etat, la province ou la commune; l'équipement scolaire en *Grande-Bretagne* qui est de la responsabilité du comté. La part déterminante de la commune dans le financement des superstructures doit être appréciée à la lumière des ressources des municipalités. Dans les quatre pays visités, les ressources des collectivités locales sont importantes.

En *Allemagne* et en *Suède*, les impôts communaux sont d'un rendement élevé. En *Allemagne*, la patente est assise non seulement sur la valeur de l'outillage et sur le nombre de salariés, mais aussi sur le bénéfice, dont elle prélève environ 10%.

En *Suède*, l'impôt communal sur le revenu des personnes physiques atteint le taux moyen de 15%.

En *Grande-Bretagne* et en *Hollande*, les ressources des communes sont essentiellement des subventions d'Etat (50% des ressources communales en *Grande-Bretagne*, 90% en *Hollande*). Mais les subventions sont distribuées suivant des formules qui laissent aux communes une pleine autonomie: l'existence d'un marché financier abondant, particulièrement d'un marché hypothécaire, sur lequel les collectivités locales sont autorisées à emprunter directement aux communes leur permet de préfinancer leur équipement. L'Etat ne verse pas de subventions en capital, mais des subventions en annuités. L'attribution des subventions est faite suivant des critères

objectifs, compte tenu d'un certain nombre de paramètres (population de la commune, nombre d'enfants d'âge scolaire, kilométrage des chemins communaux, etc.). L'importance des tâches qui incombent aux communes et le volume des ressources dont elles disposent font des municipalités des centres de décision primordiaux en matière d'équipements collectifs. Dans tous les pays visités, les collectivités locales ne se contentent pas de jouer le rôle qui leur est imparti dans ce schéma classique de financement. Elles usent de leur autonomie pour prendre des initiatives complémentaires et alléger davantage encore la charge des occupants des nouveaux logements.

2. Les initiatives des collectivités locales

Les collectivités locales s'efforcent d'alléger la part du coût des équipements collectifs supportée par les habitants des nouvelles zones urbaines. Elles ont recours, pour ce faire, à trois catégories de moyens :

- elles prennent des initiatives tendant à faciliter la tâche des constructeurs ;
- elles procèdent, directement ou indirectement, à des arbitrages entre les ménages logés sur leur territoire ;
- elles s'associent entre elles pour réaliser certaines opérations.

1. Les initiatives tendant à faciliter la tâche des constructeurs

a) *La constitution de réserves foncières par les communes*
Dans deux pays, les *Pays-Bas* et la *Suède*, les communes pratiquent, depuis plus de cinquante ans, une politique systématique de réserves foncières qui leur assure, aujourd'hui, la maîtrise du marché des terrains nécessaires à leurs extensions :

- la ville de La Haye est propriétaire de la moitié de la superficie communale ;
- les réserves de terrains possédées par les communes suédoises sont plus importantes encore.

La ville de Stockholm est propriétaire de 85% des sols à bâtir situés dans les limites territoriales.

Les arguments les plus couramment invoqués par les autorités locales suédoises pour justifier l'importance de leurs acquisitions de terrains sont de deux ordres :

- une collectivité n'est bien organisée que si elle est en mesure d'empêcher la spéculation foncière ;
- il est essentiel de faire jouer pleinement la concurrence dans le domaine des coûts de construction. Or, cet objectif ne peut être convenablement atteint si l'espérance de profits fonciers élevés incite à la rétention des sols à bâtir et accroît exagérément le coût des terrains offerts sur le marché.

Des entrepreneurs efficaces sont écartés de la compétition. Et, aux yeux des constructeurs, la recherche d'une meilleure productivité perd de son importance.

b) *Le préfinancement de certains équipements par les collectivités locales*

Dans trois des pays visités par la mission, la majeure partie des dépenses d'infrastructure (achat de terrains, équipements «primaires» et «secondaires») est préfinancée par les collectivités locales :

- en *Grande-Bretagne*, dans le cadre de la procédure des «Expanding Towns», c'est la collectivité dite «exportatrice» qui préfinance gratuitement l'achat des terrains et leur équipement, à l'exception des travaux de construction d'égouts ;
- en *Suède* et aux *Pays-Bas*, ce sont les communes qui assurent le préfinancement des terrains d'infrastructure, par les mêmes moyens que pour les achats de terrains ;
- en *Allemagne*, les pratiques diffèrent, sans doute selon les Etats. Mais à Dusseldorf et à Badgodesberg – soit deux des trois villes visitées par la mission – les communes ont préfinancé l'achat des terrains nécessaires à deux vastes programmes de construction.

c) *L'octroi de subventions communales aux sociétés de construction de logements sociaux*

Les municipalités allemandes animent des sociétés de construction de logements sociaux. Les loyers perçus par ces sociétés étant bloqués, et les aides de l'Etat plafonnées, il suffit parfois d'une hausse du coût de réalisation des équipements collectifs pour créer un déficit, qui est alors pris en charge par le budget communal, c'est-à-dire par les contribuables de la commune.

2. Les arbitrages effectués par les communes entre les ménages logés sur leur territoire

Dans les quatre pays visités, les communes s'efforcent, spontanément semble-t-il, de pratiquer des arbitrages

favorables aux habitants des extensions urbaines récentes, et, parmi ceux-ci, aux titulaires de revenus les plus modestes.

Les péréquations réalisées portent, tantôt sur une partie des équipements d'infrastructure, tantôt sur leur quasi-totalité.

a) *Les péréquations réalisées par le jeu de certaines redevances*

A La Haye, le prix du mètre cube d'eau varie en fonction des loyers. Cela revient à dire que les charges d'équipement en eau sont redistribuées à l'avantage des catégories sociales aux revenus les moins élevés.

En Suède, le financement des équipements d'égouts primaires – usines et connexions primaires – est assuré par des redevances perçues auprès des usagers, et qui varient en fonction des quantités d'eau consommées. Les autorités municipales de Stockholm estiment que ce mode de tarification a pour effet de faire contribuer davantage les ménages disposant des revenus les plus élevés, qui sont présumés consommer plus d'eau que les autres.

b) *Les autres péréquations*

Les mécanismes observés sont de deux types:

En Grande-Bretagne et en Suède, les communes ont coutume de répartir la charge des équipements d'infrastructure – prix du terrain, équipements primaires et secondaires – entre tous les ménages occupant des logements de même nature. En Grande-Bretagne, les communes sont propriétaires de près de 60% des logements. La possession de ce patrimoine immobilier leur permet, par le biais de la fixation des loyers, de faire participer les occupants de logements anciens, largement amortis, au financement des équipements des nouvelles zones. En Suède, il n'existe pas de logements dits «sociaux». Cela résulte d'un choix en faveur de l'égalité des citoyens devant le logement. Les différents organismes constructeurs construisent tous des habitations de même type.

Aux Pays-Bas et en Allemagne fédérale, les communes procèdent, directement ou indirectement, à des arbitrages entre catégories sociales.

Les municipalités néerlandaises, premiers propriétaires fonciers du pays, peuvent vendre des terrains équipés aux promoteurs privés. Elles éprouvent notamment la ten-

tation de le faire lorsqu'elles ne peuvent assurer l'équilibre financier des programmes d'HLM dont elles sont maîtres d'œuvre. Le prix de vente de terrains au secteur privé est alors fixé de manière à compenser le déficit de leurs opérations à caractère social, dont la charge est partiellement reportée sur les utilisateurs de logements du secteur privé.

Ce type d'arbitrage a également cours en Allemagne fédérale. Mais les communes ne le pratiquent pas directement. Elles opèrent par l'intermédiaire des constructeurs privés. Ceux-ci, bien souvent, n'acceptent de réaliser des programmes de logements sociaux – dont les loyers sont réglementés – que s'ils sont autorisés à faire de la construction «libre» sur une partie des terrains équipés par la collectivité. Les prix de vente ou de location des logements du secteur libre permettent de rentabiliser l'ensemble des opérations.

3. La coopération des collectivités locales

La Grande-Bretagne a mis en pratique des méthodes originales pour faciliter le développement de villes situées à quelque distance d'une agglomération surpeuplée et susceptibles d'absorber une partie de la population de cette dernière. Des relations contractuelles s'établissent entre l'agglomération surpeuplée, qualifiée de collectivité exportatrice, la ville en expansion, qualifiée de collectivité d'accueil, et le comitè dont dépend cette ville, qualifié de collectivité participante.

Les conséquences financières les plus notables de cette procédure sont que la collectivité exportatrice préfinance les dépenses d'infrastructure et participe largement à leur financement définitif et que l'Etat consent des subventions exceptionnelles qui s'ajoutent à celles qu'il dépense normalement dans le cadre de la politique d'aide à la construction.

En Allemagne, la ville de Hanovre participe largement aux charges d'infrastructure d'une zone d'habitation qui se développe sur le territoire d'une petite commune limitrophe: elle a assuré le préfinancement de l'achat des terrains et pris à son compte:

- le financement des routes d'accès et de la viabilité secondaire;
- le financement de toutes les superstructures.

Activités et réunions de l'UIA

IX^e CONGRÈS UIA, Prague, 3 au 7 juillet 1967

Thème: «L'architecture et le milieu humain»

Président: Jiri Gocar

Rapporteur général: Jiri Novotny

Commissaire général: Bedrich Schranil

49

Conclusion

La question du partage des charges de financement des équipements urbains présente un caractère moins aigu et moins actuel à l'étranger qu'en France.

Il serait intéressant de déterminer si cette situation est imputable à l'existence de complications particulières à notre pays, ou si elle tient seulement au fait que celui-ci a abordé ce problème plus récemment que les autres, et possède un appareil administratif et financier différent des leurs.

Les divers systèmes observés à l'étranger sont caractérisés par l'importance des responsabilités qu'assument les collectivités locales et, notamment, les communes.

Le fait est d'autant plus significatif que, contrairement à ce qui est souvent avancé, le rôle des communes n'est pas toujours déterminé par leur structure administrative ou financière.

Le cas le plus probant est celui de la *Hollande* où les bourgmestres sont des fonctionnaires nommés par le pouvoir central, où les finances locales proviennent à 90% d'un fonds d'Etat, et où cependant les communes ont une réelle autonomie qui leur permet de jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la spéculation foncière et dans la politique d'aménagement urbain. La responsabilité communale est avant tout un état d'esprit, partagé par le pouvoir central et les édiles locaux.

Cette autonomie ne s'exerce pas hors de tout contrôle. Les initiatives communales sont généralement soumises à une double tutelle financière et monétaire.

En *Grande-Bretagne*, le Ministère du logement et des collectivités locales ne donne son agrément, et n'apporte son aide, qu'aux projets de décentralisation présentant une ampleur suffisante. Et les facultés d'endettement à court terme des communes sont limitées.

Les possibilités d'endettement des communes néerlandaises sont déterminées conjointement par le ministre des Finances et le ministre de l'Intérieur en fonction des impératifs de la situation économique et générale. Par ailleurs, le Gouvernement central exerce un contrôle sur les permis de construire, et ne les délivre qu'au rythme jugé compatible avec le maintien de la stabilité monétaire. En *Suède*, le volume et les conditions des emprunts sont fixés par l'Etat et la Banque Centrale. L'Etat apprécie l'intérêt des projets et la situation financière des collec-

Cotisations d'inscription :

Membres actifs (tout membre des sections nationales et régionales de l'UIA), \$ 80.

Membres observateurs (membres des associations d'architectes de pays ne faisant pas partie de l'UIA, délégués d'organisations internationales, représentants des gouvernements, membres apparentés à la profession, critiques, journalistes, etc.), \$ 60.

Hôtes (familles des membres actifs), \$ 50.

Etudiants: Leur participation sera déterminée par un statut spécial, sauf pour les deux étudiants délégués de chaque section nationale qui auront le droit d'assister au congrès avec les mêmes droits que les membres actifs sans versement de cotisation.

L'organisation des voyages et du logement a été confiée aux Wagons-Lits Cook et à Cedok.

Enquête: Nous rappelons que les réponses des sections devaient être adressées à Prague le 31 juillet dernier pour qu'elles soient examinées en temps utile par les rapporteurs avant leur réunion fin septembre. Nous demandons instamment aux sections qui n'ont pas encore répondu de le faire dans les plus brefs délais, cela pour la bonne marche de la préparation du congrès.

Erratum: La date limite d'envoi des projets de la confrontation internationale entre écoles d'architecture 1967 est le 31 mai 1967 (et non le 31 juillet comme annoncé par erreur dans le Bulletin N° 16).

Secrétariat général du IX^e Congrès UIA, Letenska 5, Prague 1 (Tchécoslovaquie). Adresse télégraphique: Archsvaz Praha.

tivités. Près de 70% des dépenses des collectivités locales résultent de décisions prises par le Parlement. Enfin, la Banque Nationale de Suède règle l'accès des communes au marché des capitaux, en fonction de la conjoncture monétaire du pays.

Mais il est intéressant de constater que les collectivités locales étrangères ne sont pas tenues de s'adresser à une multiplicité d'interlocuteurs techniques pour obtenir de chacun d'eux une part du financement dont elles ont besoin...

«Moniteur des Travaux publics et du Bâtiment.»