

Équilibres financiers et perspectives : une modélisation de l'impact du développement résidentiel - l'exemple de la ville de Cergy

Comme de nombreuses communes, la ville de Cergy, issue d'une ancienne ville nouvelle et membre d'une communauté d'agglomération en fort développement, doit aujourd'hui faire face à un accroissement de sa population. Cela a des conséquences en termes d'effectifs scolaires, d'accueil de la petite enfance, ou encore de construction de nouveaux équipements publics. Dans un contexte de raréfaction des ressources, il est essentiel de pouvoir mesurer les conséquences budgétaires de la construction de logements à long terme. C'est cette problématique que tente de résoudre le modèle prospectif développé par la ville de Cergy.

Un contexte de fort développement

Située au sein de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, la commune de Cergy a connu un fort essor démographique depuis la fin des années 1970. Cette croissance démographique est amenée à se poursuivre puisque 4 000 logements supplémentaires doivent voir le jour à l'horizon 2020, et que la commune a vu progresser sa population de 3 000 habitants en deux ans. Or, cette progression de la population influe sur les équilibres financiers et sur les investissements à programmer.

Primée par le Prix de l'innovation financière 2015 de l'Afigeste, la ville de Cergy a donc décidé de mesurer les conséquences financières potentielles du développement résidentiel en mettant en place un outil prospectif dédié à cette question. Afin de mieux évaluer ces conséquences budgétaires sur la période 2014-2020, un modèle économétrique spécifique a ainsi été développé à l'initiative de la ville. Cet outil se distingue par sa modélisation dynamique, son approche par quartier, sa prise en compte de certains effets de seuil et son évaluation de la demande de services publics sur le territoire.

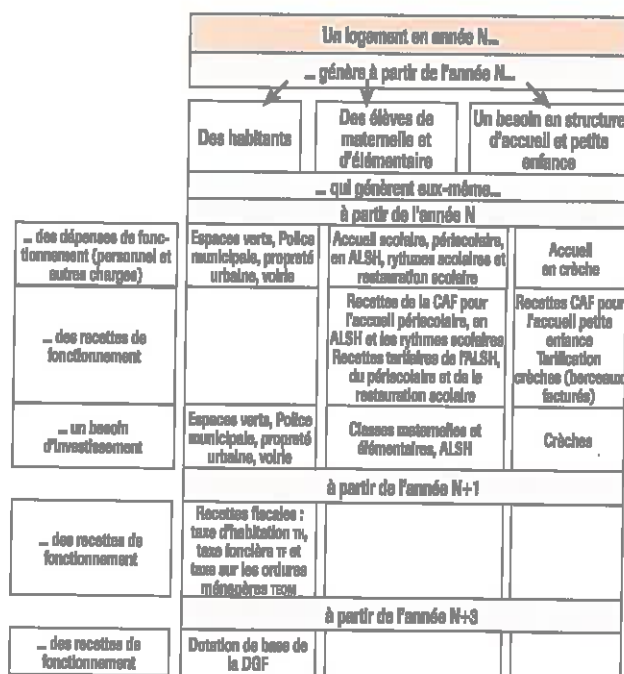
La modélisation de l'impact du développement résidentiel

La direction générale et la direction des finances, en lien avec le cabinet FCL-Gérer la cité, ont ainsi créé un outil économétrique permettant de simuler les effets du programme de logements prévu sur 2014 à 2020 en termes de :

- recettes de fonctionnement ;
- dépenses de fonctionnement ;
- investissement nécessaire à l'accueil des nouveaux arrivants.

Se limitant au périmètre des champs de compétences obligatoires de la ville (scolaire, espaces publics et sécurité) et s'étendant aux structures d'accueil de la petite enfance et de l'enfance, le modèle de simulation mis en place est un véritable outil de visualisation des conséquences financières de ce développement pour la collectivité.

Le modèle permet de calculer un « retour sur investissement » - projet sur la longue durée (2014 à 2035) - en mettant en regard les flux annualisés d'investissement



Auteur

Charlotte Geoffroy-Dereggi,
DGA Finances, Évaluation et Conseil juridique
Ville de Cergy

déclenchés par l'apport de population nouvelle et la variation d'épargne générée. En revanche, il ne simule pas un coût marginal par nouvel habitant, la réflexion ayant été menée à l'échelle d'un nouveau logement (voir schéma).

Le nombre d'habitants et le nombre d'élèves sont estimés en fonction de la taille des logements à construire, les logements plus spacieux générant davantage d'habitants et davantage d'élèves. Le nombre de nouveaux habitants générés par un logement est l'une des hypothèses fortes du modèle : la variation de cette hypothèse a des conséquences immédiates en termes de besoins de la population, notamment en termes de nouveaux équipements. Les recettes évoluent proportionnellement au nombre d'habitants, au nombre d'élèves nouveaux et au nombre de berceaux facturés.

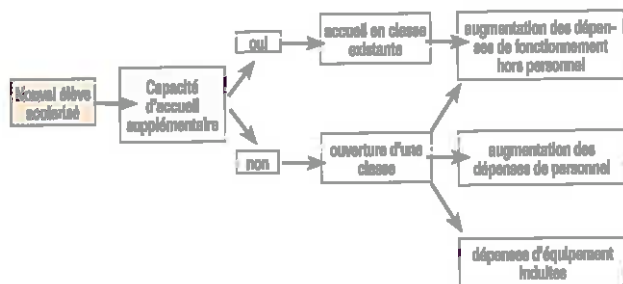
Certaines dépenses évoluent aussi proportionnellement :

- les dépenses de propreté et de voirie, des espaces verts et de police municipale, qui varient en fonction du nombre d'habitants ;
- les dépenses de restauration scolaire, qui varient en fonction du nombre d'élèves.

Contrairement aux autres équipements, le besoin en crèches est calculé au niveau de la commune. Pour les autres dépenses, une logique par seuils a été retenue.

Pour les écoles, une capacité d'accueil supplémentaire maximale dans les classes existantes a été définie par quartier. Une fois le seuil franchi, le modèle déclenche l'ouverture d'une classe supplémentaire, soit des dépenses de personnel et des dépenses d'équipement.

Le modèle fonctionne également de cette manière pour les dépenses liées à l'accueil périscolaire et aux rythmes scolaires (seules des dépenses de personnel sont déclenchées à l'atteinte du seuil pour ces deux derniers).



Pour les crèches et les ALSH, qui dépendent directement des choix de politiques publiques de la ville, la capacité d'accueil supplémentaire est considérée comme nulle. Aucun enfant supplémentaire n'est accueilli jusqu'à atteinte du seuil d'ouverture d'une nouvelle crèche ou d'un nouvel ALSH.

Le fonctionnement du modèle implique une très forte sensibilité à l'hypothèse du nombre d'élèves par logement, une grande part des dépenses simulées étant liée à l'évolution du nombre d'élèves. Ceci est d'autant plus le cas à Cergy que la population est jeune (50 % de la population a moins de 30 ans). En termes de résultats, le modèle exprime les évolutions des dépenses

et recettes de fonctionnement, par type de dépenses/recettes et globalement, induites par l'accueil de populations nouvelles, permettant de calculer annuellement les conséquences au niveau de l'épargne brute de la collectivité. Il indique également, suite à l'application des effets de seuils, les investissements annuels à consentir en termes d'équipements (ouvertures de classes...) et en termes financiers, en se basant sur le coût moyen d'une classe.

Le modèle présente l'ensemble de ces résultats au niveau communal et pour chacun des six grands quartiers de la commune (en tenant également compte de la programmation de logements différenciée selon les quartiers). Il permet en cela de déterminer la future marge de manœuvre disponible pour adapter les autres politiques publiques de la commune à l'augmentation des dépenses liées au développement résidentiel.

Un outil d'aide à la décision évolutif

L'application du modèle, réalisée sur un fichier Excel, permet d'obtenir une fiche synthétique présentant, pour chaque quartier de la ville et de manière consolidée et pour chaque année, les flux futurs en termes de recettes individualisées de dépenses de fonctionnement et de flux d'investissements bruts et lissés pour chaque service public pris en compte dans le modèle.

La mise en œuvre du modèle a permis à la ville de disposer d'une connaissance fine de l'impact budgétaire de la livraison de plus de 4 000 logements entre 2014 et 2020, mais également de la manière dont évoluent ses équilibres financiers en regard de son développement in fine et de façon étalée sur plusieurs années (notamment le décalage des recettes par rapport aux dépenses). Cet outil se révèle ainsi tout à fait complémentaire de la prospective financière de la ville.

Il a également permis d'évaluer la période sur laquelle un quartier en développement résidentiel équilibre les investissements qu'il génère par l'épargne qu'il dégage.

Enfin, il est conçu comme évolutif et il est possible de faire varier chacune des hypothèses et scénarios au sein du modèle.

Il s'agira, dans quelques années, de mesurer la fiabilité d'un tel modèle à l'aune des conséquences financières qui auront pu être mesurées pour la ville. Déjà mis à jour en 2015, c'est aujourd'hui un outil essentiel pour prendre en compte l'évolution des enjeux prospectifs au niveau de la commune.

Cette modélisation permet d'ores et déjà une analyse précise des enjeux financiers du développement urbain. Elle consacre également l'importance d'une approche transversale de la prospective qui ne peut plus seulement être un outil financier mais doit devenir une démarche aux confins des questions financières et du développement urbain, tout en tenant compte du niveau de qualité visé par nos services publics.

Elle constitue à ce titre l'un des nombreux exemples d'actions entreprises par les collectivités territoriales pour se doter d'outils adaptés en termes de pilotage stratégique dans un contexte exigeant et incertain.

Inclus dans votre abonnement

Retrouvez les Fiches pratiques financières archivées en ligne sur www.lagazette.fr/club-finances, rubrique Pratique