



HAL
open science

Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France

Christian Nala Mingou

► **To cite this version:**

Christian Nala Mingou. Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2011. Français. NNT : 2011PEST1148 . tel-00690391

HAL Id: tel-00690391

<https://theses.hal.science/tel-00690391>

Submitted on 23 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE PARIS-EST CRETEIL
INSTITUT D'URBANISME DE PARIS

Lab' URBA

Thèse de doctorat d'Université Paris-Est
Aménagement de l'espace, Urbanisme
Présentée par **Christian Nala MINGOU**

**Impôts fonciers locaux et stratégies de
développement territorial : le cas du foncier
bâti communal en France**

Thèse dirigée par **Sonia GUELTON**

Professeur, Université Paris-Est Créteil, Institut d'Urbanisme de Paris

Soutenue publiquement le 10 novembre 2011

COMPOSITION DU JURY :

Christophe DEMAZIERE, Professeur, Université François-Rabelais, Tours

Bernard FRITSCH, Professeur, Université de Nantes

Sonia GUELTON, Professeur, Université Paris-Est Créteil

Françoise NAVARRE, Maître de Conférences, Université Paris-Est Créteil

Michel SAVY, Professeur, Université Paris-Est

François Paul YATTA, Docteur, HDR en Economie urbaine, Coordonnateur
de Local Economic Development Network of Africa (LEDNA)

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
REMERCIEMENTS	5
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	7
AVANT PROPOS	11
INTRODUCTION GENERALE	19
I - Approche conceptuelle et théorique	19
II - Formulation de la problématique	26
PREMIERE PARTIE. LE FONCIER BATI DANS LA FISCALITE DIRECTE LOCALE FRANCAISE	50
Chapitre I. Relations fiscales Etat et collectivités territoriales : entre ambiguïté, déséquilibre et interventionnisme	51
Chapitre II. Foncier bâti, qualités et incidences fiscales	89
Chapitre III. La taxe foncière sur les propriétés bâties, facteur de dynamisme budgétaire communal	119
Conclusion partielle.....	142
DEUXIEME PARTIE. DEVELOPPEMENT LOCAL ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL	145
Chapitre I. Du développement productif (secondaire) au développement tertiaire économique : la longue évolution dans le temps et dans l'espace	147
Chapitre II. Les stratégies économiques de développement communal	185
Chapitre III. Les stratégies spatiales de développement communal	204
Conclusion partielle.....	267
TROISIEME PARTIE. FONCIER BATI ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : ANALYSES ECONOMIQUES ET SPATIALES	270
Chapitre I. Foncier bâti, entreprise (activités) et développement économique communal	271
Chapitre II. Foncier bâti et stratégies de développement économique : analyse à partir de l'assiette moyenne nette annuelle en euros/m ² /an (assiette moyenne nette annuelle « activités » vs assiette moyenne nette annuelle « ménages »)	305

Chapitre III. La contribution de l'aménagement au développement économique fiscal communal : l'exemple de l'étalement, de la densification et la taxe foncière sur les propriétés bâties.....	344
Conclusion partielle.....	381
CONCLUSION GENERALE	385
BIBLIOGRAPHIE GENERALE.....	403
LISTE DES TABLEAUX	423
LISTE DES GRAPHIQUES	426
LISTES DES CARTES ET FIGURES.....	428
LISTE DES PHOTOS.....	429
ANNEXES.....	431
TABLES DES MATIERES	514

« A la mémoire d'Angélique MINGOU »

REMERCIEMENTS

Dans ce travail d'études et de recherches¹, mes remerciements vont d'abord à la direction de la thèse assurée par le Professeur Sonia Guelton. Je tiens à lui exprimer ma profonde gratitude pour ses conseils, ses suggestions, ses critiques avisées, mais aussi pour sa disponibilité.

J'associe à ces remerciements tous les maires et les équipes municipales des communes val-de-marnaises qui ont accepté, soit de collaborer directement pour les « études de cas » (accès aux données et aides techniques, etc.) sous-tendant ce travail, soit de répondre au questionnaire qui leur a été envoyé en septembre 2008: Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses, Arcueil, Maisons-Alfort, Orly, Vitry-sur-Seine, Saint-Maur-des-Fossés, Villecresnes, Ivry-sur-Seine.

Je joins également à ces remerciements toutes les personnes ressources des services déconcentrés et communes visités, notamment :

- M. Colomb, chef du Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne, sans qui les études de cas de la troisième partie ne se seraient jamais réalisées ;
- Mme Bédier, du Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne, qui a été d'un soutien sans faille, d'abord dans l'apprentissage au logiciel du service, puis dans le choix des quartiers références et des échantillons d'étude: je lui souhaite une paisible retraite ;
- Mme Angèle Lefebvre, Responsable du Service Financier de la commune d'Arcueil ;
- Mme Françoise Gardes, chef du Service Urbanisme et Cadastre de la commune de Rungis ;
- M. Christophe Carlier, Directeur des Services Financiers de la commune de Maisons-Alfort ;
- M. Hirsch-Marrie, Directeur du Service de l'Urbanisme de la commune de Créteil;
- Mme Sophie Musch et Mlle Miriam Bencheikh (sa remplaçante) de l'Observatoire Fiscal de la ville de Créteil ;
- M. Chamla, Directeur du Service de l'Urbanisme de la ville de Mandres-les-Roses.

¹ « Travail d'études et de recherches » est un groupe de mots parfois utilisé dans ce travail pour désigner la thèse.

Mes remerciements s'adressent aussi à Mme Françoise Navarre par rapport à son aide précieuse apportée, quant à la réalisation des cartes pour cette thèse. Ils s'adressent également à tous les camarades doctorants de l'IUP, précisément aux différentes équipes animatrices de « *Passerelle, mobilités des savoirs* »¹ entre 2008 et 2011 et à tous mes collègues de bureau.

Enfin, je tiens à remercier particulièrement les associations « *Relais Paris 12* » (actuelle « *Escale Etudiants Créteil* »), « *Terrou-bi* » et mon proche entourage en France (amis et connaissances), qui m'ont été d'un très grand soutien social en ces années où j'ai été séparé de ma famille (parents, frères et sœurs). Sans oublier le Gouvernement du Sénégal pour la bourse qu'il m'a octroyée et qui m'a, en partie, permis de mener à bien ce travail.

¹ « *Passerelle, mobilités des savoirs* » est la lettre des doctorants du Lab'Urba.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

A.C.U.F : Assemblée des Communautés Urbaines de France.

A.D.C.F : Assemblée des Communautés de France.

A.D.E.F : Association des Etudes Foncières.

A.D.F : Assemblée des Départements de France.

A.M.F : Association des Maires de France.

A.D.O.R : Association pour le Développement économique du pôle Orly-Rungis

A.N.R.U : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

A.R.F : Association des Régions de France.

B.I.E.N : Base d'Informations Economiques Notariales.

B.F.L : Bureau de la Fiscalité Locale.

CB.R.E : CB Richard Ellis.

C.C.I.P : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris.

CERTU : Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions.

C.E.S : Conseil Economique et Social

C.E.T : Contribution Economique Territoriale.

C.E.S/I.D.F : Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France.

C.F.E : Cotisation Foncière des Entreprises.

C.G/V.D.M : Conseil Général du Val-de-Marne.

C.N.I.S : Conseil National de l'Information Statistique.

C.O.P.AC : Centre d'Observation Pour l'Action Economique du Val-de-Marne

C.O.S : Coefficient d'Occupation des Sols.

C.P.O : Conseil des Prélèvements Obligatoires.

C.R.C.L : Comité pour la Réforme des Collectivités Locales.

C.R.E.P.I.F : Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Ile-de-France.

C.R.E.T.E.I.L : Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales.

C.V.A.E : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises.

D.I.A : Déclaration d'Intention Aliéner.

D.G.I : Direction Générale des Impôts.

D.G.C.L : Direction Générale des Collectivités Locales.

D.G.F : Dotation Globale de Fonctionnement.

D.M.T.O : Droits de Mutations à Titre Onéreux.

E.GE.E : Economie, GEstion et Espace

E.P.A.D : Etablissement Public pour l'Aménagement de région de la Défense.

E.N.A.C.T : Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux.

E.P.C.I : Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

E.P.I.DA : Etablissement Public d'Isle d'Abeau.

F.N.A.U : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

H.L.M : Habitat à Loyer Modéré.

I.A.U : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme.

I.A.U.R.I.F : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France.

I.D.F : Ile-de-France.

I.F.E.R : Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux.

INReTS : Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité.

I.N.S.E.E : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

I.U.P : Institut d'Urbanisme de Paris.

M.I.N : Marché d'Intérêt National.

MINEFI : Ministère de l'Economie et des Finances.

O.C.D.E : Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

O.E.I.L : Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales.

O.F.L : Observatoire des Finances Locales.

O.N.I.E : Observatoire Nationale de l'Immobilier d'Entreprise.

P.A.C.A : Provence Alpes Côte-d'Azur.

P.L.U : Plan Local d'Urbanisme.

P.O.S : Plan d'Occupation des Sols.

P.U.C.A : Plan Urbanisme Construction Architecture.

R.E.R : Réseau Express Régional.

R.M.I : Revenu Minimum d'Insertion.

R.S.A : Revenu de Solidarité Active.

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

S.E.D.E.R : Séminaire Européen des Doctorants en Economie Régionale.

S.E.M : Société d'Economie Mixte.

S.H.O.N : Surface Hors Œuvre Nette.

S.I.L.I.C : Société Immobilière de Location pour l'Industrie et le Commerce.

S.R.U : Solidarité Renouvellement Urbain.

TASCOM : Taxe sur les Surfaces Commerciales.

T.E.O.M: Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères.

T.H: Taxe d'Habitation.

T.P: Taxe Professionnelle.

T.P.U: Taxe Professionnelle Unique.

T.P.Z : Taxe Professionnelle de Zone.

T.F.P.B : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties.

T.F.P.N.B : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties.

V.L.C: Valeur Locative Cadastrale.

Z.A.C : Zone d'Aménagement Concerté.

Z.A.E : Zone d'Activités Economiques.

Z.U.S : Zone Urbaine Sensible.

AVANT PROPOS

Il importe, d'emblée, de préciser que nous aurions pu nous passer de cette partie sans que cela ne soit sans conséquence majeure pour la suite de ce travail d'études et de recherches. Mais si nous tenons à son élaboration et à lui donner le contenu qui va principalement être le sien, c'est parce qu'il s'est passé, alors que nous étions presque au terme de nos recherches doctorales, quelque chose d'imprévu¹ concernant la fiscalité directe locale française. Au regard donc de cette nouvelle situation sur laquelle nous allons amplement revenir, il paraissait impossible de ne pas apporter ces précisions qui résument notre attitude vis-à-vis de cette réforme supprimant la taxe professionnelle (Loi de finances 2010). Puisque, c'est d'elle qu'il va essentiellement s'agir dans cet avant propos, notamment la façon dont nous l'avons adaptée aux contenus des différentes parties de nos recherches : apporte-t-elle de vrais changements dans les analyses de fond de cette thèse ou pas ?

Ce travail entamé en janvier 2007 et portant, d'une part, sur la fiscalité directe locale et, d'autre part, sur les stratégies de développement, a été principalement réalisé avec les données et nomenclature d'avant Loi de Finances 2010. En d'autres termes, il n'a pas connu des réorientations majeures quant à ses objectifs initiaux. En effet, la réforme fiscale portée par la Loi de Finances 2010 n'a pas considérablement modifié (dans le fond) les analyses initialement faites dans ce travail, surtout celles liées à la taxe professionnelle, qui se trouve être la principale imposition directe touchée par la réforme.

La taxe professionnelle a été essentiellement étudiée dans la 1^{ère} partie, notamment dans les chapitres I (pour ses exonérations et dégrèvements et sur leurs effets par rapport aux autonomies fiscale et financière) et II (ses incidences économiques et spatiales). Or, que ce soit pour les exonérations et dégrèvements, c'est-à-dire les prises en charge par l'Etat d'importantes parts de cette taxe, ou pour les incidences économiques et spatiales, il semble que la suppression de la taxe professionnelle n'ait pas apporté des solutions pérennes, sinon ne correspondrait pas encore aux résultats escomptés au moment de l'annonce, par le

¹ Imprévu pour nous car nous envisagions de terminer nos travaux de recherches et de les soutenir avant l'entrée en vigueur effective de la suppression de la taxe professionnelle, prévue par le législateur pour les collectivités territoriales en janvier 2011, alors qu'elle l'était déjà en janvier 2010 pour les contribuables, c'est-à-dire les entreprises.

Président de la République (février 2009), de sa suppression (du moins de son remplacement¹). En effet, dans la Contribution Economique Territoriale (CET), qui regroupe aujourd'hui les impositions ayant essentiellement remplacé la taxe professionnelle, en l'occurrence la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), on pourrait quasiment y situer les mêmes problèmes que ceux principalement trouvés dans la taxe professionnelle et différemment étudiés dans cette thèse. Comme le laissent clairement paraître la plupart des réactions notées entre les périodes d'application de la réforme aux niveaux des contribuables (janvier 2010) et des collectivités territoriales (janvier 2011), on peut noter que la dernière réforme de la taxe professionnelle n'a pas grandement jugulé les problèmes fiscaux directs des collectivités territoriales, particulièrement ceux relatifs à l'ancienne taxe professionnelle. Il est aujourd'hui signalé, c'est-à-dire à la suite de l'adoption et de la mise en application de cette grande réforme :

- la baisse des recettes des collectivités territoriales (surcoût dans le long terme), et ce, en dépit des garanties promises aux collectivités territoriales et relatives à la compensation financière intégrale de la suppression de la taxe professionnelle ;
- la mise en place d'une base (la valeur ajoutée) qui a quasiment les mêmes effets² pervers économiques et spatiaux (voire plus) que celle qu'elle remplace (les Biens et Equipements Mobiliers) ;
- une réforme plus « économique » que « efficace »: d'après les défenseurs de ce point de vue, le législateur a plus cherché, avec cette dernière grande réforme sur la fiscalité directe locale, à retenir les entreprises sur le territoire français, c'est-à-dire faire face à leurs délocalisations notoires³, qu'à remédier, de façon efficace et pérenne, aux nombreux effets pervers⁴ que cachait la taxe professionnelle et, au-delà, chercher à

¹ En réalité, nous pensons que la taxe professionnelle n'a pas été supprimée, même si c'est le mot souvent utilisé pour parler de la dernière réforme la concernant. A notre avis, celle-ci a été, d'une part, partiellement supprimée et, d'autre part, remplacée par de nouvelles impositions.

² Nous allons amplement revenir sur ces effets dans le chapitre II.2 de la première partie de ce travail.

³ Le rapport Arthuis (2009) parlait déjà d' « une réforme à priori favorable à la compétitivité », s'inscrivant ainsi dans le sillage du Président de la République qui, lors de l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle en février 2009 (Discours à la Nation), avait déclaré : « *Je veux garder des usines en France* », et ce, après avoir qualifié la taxe professionnelle d'impôt « *anti-économique* ».

⁴ Effets pervers dénoncés par plusieurs chercheurs, comme nous l'avons souvent mis en relief dans ce travail.

corriger, de manière efficiente, les multiples problèmes fiscaux directs français, dont la taxe professionnelle était une des principales causes. Par exemple, plusieurs questions posées par le rapport Arthuis¹ (op. cit.) et qualifiées de « *conditions de la réussite* » d'une réforme de la taxe professionnelle n'ont pas été effectivement prises en compte. C'est le cas de la « *suppression des dégrèvements* » et du « *retour à des règles plus strictes relatives à la liaison des taux* ».

Egalement, la suppression de la taxe professionnelle ne compromet pas ou ne rend pas impertinente l'analyse corrélative établie par rapport à la répartition géographique entre les bases de la taxe professionnelle et celle du foncier bâti, voire de la taxe d'habitation (chapitre III de la 3^{ème} partie). D'autant plus que, celle-ci ne change en rien la cartographie métropolitaine des bases des impositions qui ont directement suppléé la taxe professionnelle, en l'occurrence la Contribution Economique Territoriale.

L'apport de ces précisions n'insinue, toutefois, pas que la suppression partielle de la taxe professionnelle et la mise en place de nouvelles impositions pour la remplacer n'aient pas, du tout, été prises en compte dans ce travail. Au contraire, nous avons, au maximum, cherché à y insérer leurs principaux résultats et, par conséquent, à apporter des modifications dans les rédactions des différentes parties de ce travail, au fil de l'évolution de la réforme. Le lecteur ne manquerait certainement pas de s'en rendre compte, surtout dans la façon dont nous parlons désormais de la taxe professionnelle (souvent au passé). Nous sommes même longuement revenu sur cette réforme de la taxe professionnelle dans la conclusion générale, particulièrement dans son dernier point où nous avons tenté de dégager les perspectives, dans le temps et dans l'espace, de cette thèse, en les liant partiellement aux nouvelles situation et architecture fiscales directes locales. Le lecteur peut aussi retrouver en annexes (dans des détails précis) les points principaux (données qualitatives) accompagnant cette réforme qui, au moment où nous finalisons notre rédaction, continuait encore de susciter des réactions, positives (optimisme) ou négatives (pessimisme).

Quant à la réaffectation des impositions directes locales, le deuxième principal changement amené par la réforme portée par la Loi de Finances 2010, nous précisons également qu'elle n'a pas grandement porté atteinte au contenu initial de ce travail. Puisque

¹ Ce rapport Arthuis fait partie des rapports principaux commandités par le législateur pour, en particulier, mieux réformer la taxe professionnelle et, en général, la fiscalité directe locale, notamment en préparant à la nouvelle réaffectation des impôts directs selon les niveaux de décentralisation existants.

notre étude, hormis le fait qu'elle concerne directement la taxe foncière sur les propriétés bâties, a été singulièrement appliquée à la commune et non à l'ensemble des collectivités territoriales. Or, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la commune n'ont pas été grandement affectées¹ par la nouvelle distribution des impositions directes locales existantes². En effet, le bloc communal a quasiment conservé les mêmes impositions (taxes foncières, TH, CFE et CVAE). Il a même bénéficié, en guise de compensations, d'autres ressources allouées à la suite de la réforme de la taxe professionnelle, telles que l'IFER et la TASCOM. Alors que le département, bien qu'il reçoive comme la commune l'IFER (une des impositions censées compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle), a perdu la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et une des impositions remplaçant directement la taxe professionnelle (la CFE). Pour ce qui est de la région, elle a perdu les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et une des impositions remplaçant directement la TP, en l'occurrence la CFE (la même perdue par les départements).

Enfin, il convient de préciser que la réforme de la taxe professionnelle (du moins dans le court terme³), n'affecterait pas, non plus, les produits globaux des collectivités territoriales dont les inquiétudes étaient pourtant très fortes, quant à l'annonce, en février 2009, de la suppression de la taxe professionnelle qui constituait, malgré les nombreuses critiques constamment formulées à son encontre, la première source de revenus directs des communes, départements et régions français. En effet, comme nous l'avons rappelé plus haut, la réforme de la taxe professionnelle a, en théorie⁴, apporté aux collectivités territoriales les garanties nécessaires liées à la compensation financière de la suppression partielle de la taxe

¹ Du moins d'après nous et par rapport à la lecture et à l'analyse que nous avons faites de l'ensemble de la réforme (voir Annexe 3).

² Nous reviendrons, en annexes (annexe 4 plus précisément), dans les détails et de façon plus claire (c'est-à-dire avec les pourcentages de répartition selon les collectivités pour certaines impositions) sur la nouvelle répartition des impôts directs locaux entre les niveaux des collectivités territoriales.

³ La garantie de compensation planifiée par le législateur va accompagner les collectivités territoriales jusqu'en fin 2011, c'est-à-dire le temps que la réforme entre effectivement en vigueur. Puisqu'au-delà de ce délai, le législateur souligne que les nouveaux impôts, en qui il voit déjà un caractère dynamique, « *connaîtront leurs évolutions respectives.* »

⁴ En théorie et surtout pour le court terme, car en pratique, il semble que ce ne soit pas totalement le cas, comme nous l'avons souligné plus haut ; du moins pour certaines collectivités ou groupements de collectivités (les communes). Par exemple, les communautés urbaines, au cours de leur rencontre des 15 et 16 octobre 2010, à Toulouse, faisaient remarquer ceci : « *La réforme de la taxe professionnelle nous a privés de 800 millions d'euros de recettes (...).* ». Source : www.courrierdesmairies.fr, rubrique Actualité France de la semaine du 11/10/2010 ; article : « *Les communautés urbaines dénoncent la perte de la TP et le gel des dotations* », 1 page.

professionnelle. Elle a, par exemple, prévu pour les années 2010 et 2011 et par rapport à 2009 (année précédant celle de la réforme) :

- le maintien du niveau des ressources pour chaque niveau de collectivité ;
- et la compensation intégrale individuelle pour chaque collectivité.

Besoin est aussi pour nous de rappeler dans cette partie de la thèse notre parcours d'études supérieures, qui permettra, peut-être, au lecteur de ce travail de mieux comprendre certains outils et méthodes d'analyses utilisés, voire une certaine façon de mener et de réaliser des travaux d'études et de recherches universitaires.

En effet, après une maîtrise en géographie, option urbanisme, obtenue au Sénégal, à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, nous avons finalement décidé de suivre un parcours exclusivement urbanisme et aménagement du territoire (parcours développement de territoires) à l'Institut d'Urbanisme de Paris. Et c'est dans ce cadre que nous avons mené nos deux derniers travaux de recherches (mémoire Master 2 et thèse de Doctorat) portant, d'une part, sur les finances locales et, d'autre part, sur les stratégies de développement territorial. Ces travaux qui pourraient bien s'inscrire dans le champ purement économique, n'ont pas pourtant été abordés sous cet angle. Nous les avons plutôt abordés suivant notre profil antérieur (la géographie¹ : économique et urbaine particulièrement) qui, sans doute, nous a plus servi de fil conducteur.

Beaujeu Garnier (1971 :29) précise que la méthode géographique résulte de « *deux démarches fondamentales² qui caractérisent en général la recherche de la connaissance : l'empirisme inductif ou la théorie déductive.* »

La méthode inductive est conduite selon les opérations suivantes :

- accumulation de monographies (étude détaillée sur un point précis d'histoire, de science, de littérature, etc.),
- examen des éléments analogues,
- comparaison des résultats,

¹ Cela ne veut en aucune manière dire que ce travail a été réalisé en géographie, comme nous n'avons, d'ailleurs, pas manqué de le préciser plus loin en recadrant notre propos, c'est-à-dire après le résumé de la méthode de recherche géographique selon Beaujeu Garnier.

² Qui peuvent être utilisées de façon complémentaire.

- recherche de généralisation possible,
- formulation d'une constatation d'ensemble ou d'une théorie.

La méthode inductive vise donc la vérification d'hypothèses pour valider une théorie (généralisation d'une hypothèse, d'une observation ou d'un raisonnement établi à partir de cas singulier).

Quant à la méthode déductive, elle se déroule selon les opérations ci-après :

- réflexion sur un problème,
- construction d'un modèle théorique, c'est-à-dire formulation d'une proposition globale,
- vérification de la théorie sur des exemples concrets,
- reprise de la réflexion et construction d'un nouveau modèle théorique, si les résultats obtenus par la vérification de la première théorie ne sont pas satisfaisants.

Ce que nous voulons montrer, en revenant sur ces aspects méthodologiques de la recherche en géographie, c'est que, même si nous sommes aujourd'hui « *doctorant en Aménagement, de l'espace et Urbanisme* », conformément à notre nouvelle orientation¹ (filière d'inscription actuelle), notre champ principal d'analyse et d'appréhension, en matière de recherche scientifique, reste la géographie sur laquelle se fonde plus notre ancrage théorique et disciplinaire. C'est seulement donc dans ce cadre que nous avons rappelé, plus haut, notre parcours antérieur, en l'occurrence celui d'étudiant en géographie. Sinon, en dehors de celui-ci, ce travail s'est appuyé, que ce soit en termes d'analyse ou parfois de méthodologie², sur d'autres disciplines de sciences humaines et/ou sociales, telles que les sciences économiques et la gestion (finances publiques locales) et les sciences juridiques (droit fiscal).

En effet, la question de l'ancrage théorique et disciplinaire en urbanisme³, notamment à l'Institut d'Urbanisme de Paris (IUP), semble encore être sujette à controverses. Car, comme

¹ Nous parlons de nouvelle orientation par rapport à notre parcours d'étudiant en géographie, que l'on peut également qualifier « d'ancienne orientation ».

² Cela peut se lire à travers certains sous-chapitres de ce travail d'études et de recherches. Ainsi, pour ce qui est des sciences juridiques (droit fiscal), on peut citer certains sous-chapitres de la première partie (chapitre II.1 notamment), et concernant l'économie et/ ou la gestion, se référer surtout à la deuxième partie, précisément au chapitre II portant principalement sur l'« étude de cas ».

³ S'il existe réellement un ancrage de ce type en urbanisme en France ou ailleurs, du moins un qui est unanimement admis ?

s'interrogent et le pensent la plupart des doctorants¹ inscrits à l'IUP, la question de l'ancrage théorique et disciplinaire en urbanisme reste encore difficile à saisir pour en définir un qui puisse être commun à tous les étudiants (doctorants particulièrement). A l'IUP, la grande majorité des doctorants se définissent en fonction de leurs disciplines d'origine (c'est-à-dire avant d'intégrer l'IUP²), dont les principaux sont la sociologie, la géographie, les sciences politiques, la philosophie, l'économie, etc.

En ce qui concerne les finances locales, nous voulons simplement ici préciser que c'est à l'Institut d'Urbanisme de Paris, c'est-à-dire au cours de notre formation de master 2, que nous les avons réellement découvertes, en ce sens que le premier enseignement reçu dans ce domaine nous y a été dispensé. Et en même temps que nous les découvrons, nous leur avons consacré un premier travail de recherche scientifique, en l'occurrence notre mémoire de master 2³.

Enfin, s'agissant des stratégies de développement, il importe de préciser que nous les connaissons bien avant d'intégrer l'IUP. En revanche, elles restent différentes de celles qui vont être étudiées dans cette thèse. Au Sénégal, où nous avons fait les premières années de nos études supérieures, les stratégies de développement territorial qui y sont enseignées n'ont rien à voir, dans le fond, avec celles enseignées en France. Etant donné qu'il s'agit plutôt des stratégies qui accompagnent le développement local des pays en voie de développement, par opposition donc au développement territorial des pays de l'OCDE (Talandier et Davezies, 2009), dont fait partie la France et sur laquelle porte spécifiquement cette thèse.

¹ La question de l'ancrage théorique et disciplinaire à l'IUP a été l'objet même d'un séminaire en 2010 entre doctorants qui, à force de s'interroger sur leurs différences méthodologiques et d'appréhension de certaines questions en urbanisme, mais aussi sur l'existence réelle d'un ancrage, à la fois théorique et disciplinaire propre à cette discipline, ont finalement décidé d'organiser une rencontre autour de cette problématique. Cette question n'est pas soulevée qu'en interne, car à l'extérieur de l'IUP, il arrive qu'elle nous soit aussi posée. Par exemple, en 2009, alors que nous participions au SEDER, à Bordeaux, il nous a été posé la question de savoir dans quelle discipline s'inscrit nos recherches : en économie ou en géographie ? Alors que nous avons répondu « urbanisme », ils (les enseignants présents lors de notre présentation) ont quasiment tous répliqué pour nous signifier que l'urbanisme n'est pas en soi une discipline, c'est-à-dire comme l'économie ou la géographie. Finalement, nous étions obligé de continuer notre présentation sans réellement apporter des réponses qui puissent convaincre nos interlocuteurs.

² On ne peut intégrer l'IUP qu'à partir du Master, c'est-à-dire soit Master 1, soit Master 2 ; d'où les différents profils que l'on peut y retrouver.

³ Nous allons revenir sur ce point au début de l'introduction générale (partie suivante).

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

I - Approche conceptuelle et théorique

Avec cette thématique, nous cherchons à étudier la dimension fiscale (par le biais de la taxe foncière sur les propriétés bâties) dans les stratégies de développement territorial, c'est-à-dire comment la question fiscale peut être perçue par les décideurs publics territoriaux lors de la définition des stratégies de développement économiques¹ et spatiales. Cette étude s'inscrit dans le sillage de notre mémoire de master 2 dont l'intitulé est : « *Le foncier bâti dans le budget communal levier pour une dynamique économique* ».

Trois concepts majeurs font la thématique de ce travail d'études et de recherches: *impôts fonciers locaux*, *stratégies de développement territorial* et *foncier bâti*² *communal*, dans lequel on sous-entend le territoire ou la collectivité territoriale « commune ». Toutefois, avant de commencer à réellement traiter de ce sujet, il importe de préciser que ces concepts ne vont pas être présentés ou explicités ici (car c'est de cela qu'il s'agit) suivant leur ordre d'énumération dans l'intitulé, mais selon que l'on va chercher à les associer (pertinence corrélative) dans ce travail.

Présentée comme l'art de « *définir des actions cohérentes intervenant selon une logique séquentielle pour réaliser ou pour atteindre un ou des objectifs* » (Dictionnaire de la Langue Française, édition 2008), la stratégie est aujourd'hui au cœur du développement territorial. Car le développement territorial, dans ses définitions actuelles, met en exergue le concept de « stratégie ». Qu'il s'agisse donc des stratégies publiques et privées de développement, elles trouvent leur place dans les différentes définitions du développement territorial.

¹ Dans ce travail, les mots « économiques » et « spatiales » sont souvent accordés avec « stratégies » et non avec développement, c'est-à-dire dans le groupe de mots « stratégies de développement économiques et spatiales ».

² Par « foncier bâti », nom qui va être très souvent utilisé dans ce travail, il faut comprendre « taxe foncière sur les propriétés bâties ». « Foncier bâti » est le nom souvent utilisé en France pour désigner cet impôt ; comme il est aussi fréquemment utilisé « foncier non bâti » pour désigner la « taxe foncière sur les propriétés non bâties ». Nous avons tenu à citer ce concept, sans l'assimiler *ipso facto* à celui de « impôts fonciers locaux », premièrement cité, pour séparer les principaux concepts de l'intitulé à celui du sous titre : un choix donc délibéré, lié principalement aux raisons, ci-dessus, avancées.

En effet, le partenariat public-privé (PPP), concept très mis en avant dans la plupart des définitions proposées du développement territorial (Pecqueur, 2000 ; Gouttebel, 2003) est l'élément qui, pour nous, assure cette jonction.

Actuellement défini comme un processus de mobilisation des acteurs autour d'un projet de territoire (Pecqueur, 2000) ou comme un état, voire un mandat donné aux responsables locaux (Davezies, avril 2002 ; Talandier et Davezies, 2009), le développement territorial accorde une place de choix aux stratégies. Et c'est dans les derniers mots de ces deux résumés de définition (« *un projet de territoire* » et « *mandat donné aux responsables locaux* ») qu'il faut situer, sinon chercher, les stratégies dont nous avons fait mention plus haut et sur lesquelles se fonde cette étude. Les stratégies ou les politiques¹ constituent, en effet, le socle du projet de développement territorial. L'enjeu principal aujourd'hui d'un projet territorial, c'est la production d'une représentation autour d'un fil rouge qu'est la stratégie (Béhar, 2007). Et comme « *l'argent est le nerf de la guerre*² », nous nous sommes particulièrement intéressé aux stratégies financières locales, voire économiques, c'est-à-dire aux stratégies liées aux moyens financiers de l'action publique locale, notamment à celui qualifié de « financement par le contribuable », appelé aussi en France la « fiscalité directe ». Ce qui renvoie, en quelque sorte, à la relation intra-disciplinaire ou inter-disciplinaire³ entre économie publique locale et finances publiques locales.

En effet, l'action publique locale, pour faire face aux responsabilités qui lui sont confiées (aide de l'Etat dans ses fonctions régaliennes, telles que la sécurité, l'offre de services publics, etc.) a, sans doute, besoin de moyens financiers efficaces, sains, forts et consolidés (Rocaboy, 2006 ; Bouyssou et al. 1996) devant lui permettre d'assurer pleinement son rôle. Les dimensions financières de l'action publique locale peuvent ainsi être diverses et variées : juridique, comptable, financière, économique.

¹ Les stratégies de développement sont souvent assimilées aux politiques, d'où l'usage parfois, dans ce travail, du deuxième concept pour désigner le premier : une sorte de synonyme donc ; même si dans ce travail nous allons plus souvent utiliser le mot « stratégie ».

² Proverbe latin, premièrement cité par Cicéron et signifiant que l'argent est le principal ressort de la guerre. On l'utilise (surtout aujourd'hui), par extension, pour parler de tout problème dont la source et la solution sont financières.

³ Ces deux champs ne sont pas exclusivement « économiques », dans la mesure où ils intéressent aussi d'autres disciplines, telles que les sciences juridiques et politiques, l'Urbanisme, etc.

Depuis l'avènement du Keynésianisme, économie et finances publiques, que ce soit à l'échelle nationale et/ou locale, semblent être indissociables. L'Etat ou les collectivités locales (en France ou ailleurs) pour financer leurs investissements ont besoin de la contribution des usagers ou bénéficiaires (Mattret, 2007). Cette vision défendue par plusieurs économistes (respectivement Guengant et Gilbert In Bouysou et al. 1996, par exemple ; Rocaboy, 2006 ; etc.) s'inscrit, en général, dans ce qui est souvent qualifié de « *définition du rôle de l'action publique dans une économie de marché* » (Samuelson Paul, Musgrave Richard, Tiebout Charles, Smith Adam¹ etc.).

Cette étude cherche à mettre aussi en évidence, et sous toutes ses formes et définitions, la notion de « revenu »² (ressources), très valorisée dans les différents modèles de développement territorial, surtout celui fondé sur sa « *formation* »³ et non sur sa « *production* », c'est-à-dire comme les oppose⁴ souvent Davezies (dans quasiment tous ses publications cités dans cette thèse).

En effet, il est important de rappeler qu'il existe, en général, deux types de revenus qui entrent dans les définitions du développement local ou territorial. Il s'agit du « *PIB Régional* », qui renvoie à la production locale, c'est-à-dire la première forme de développement local et du « *Revenu Disponible des Ménages* » (RDM), qui lui renvoie plus à la deuxième forme⁵ de développement local.

Ces deux revenus qui, économiquement (sur un plan strictement économique : analyse économique par exemple), paraissent loin l'un de l'autre peuvent, en fait, être liés spatialement, territorialement. Car le territoire local régional⁶, dans lequel ils semblent trouver leur pleine pertinence, ressort mieux cette liaison spatiale. « *Le PIB ou la valeur ajoutée d'un espace alimente celui d'un autre ou d'autres espaces, le revenu primaire ou les impôts sur le*

¹ Tous ces auteurs ont, à un moment ou un autre de leurs parcours respectifs de chercheurs, réfléchi et écrit sur cette question.

² Le revenu est défini, en son sens 1, comme « *une somme perçue en échange d'une activité ou de biens que l'on possède.* » (Internaute encyclopédique). C'est donc dans ce sens que nous l'utilisons dans cette phrase, bien que aussitôt après, nous cherchions à lui donner, mais en y ajoutant le groupe de mots « disponible brut », un autre sens, cette fois-ci, plus spécifique ou plus particulier : revenu, par opposition au PIB (Davezies, avril 2002).

³ Il s'agit de la formation du revenu.

⁴ Opposition dans leur appréhension et leur constitution, mais pas dans ce qu'il représente par rapport au développement territoire. Au contraire, dans ce dernier cas, on dirait qu'ils sont complémentaires.

⁵ Nous reviendrons sur ces deux types de développement local ou territorial, un peu plus loin dans la sous-partie intitulée problématique.

⁶ La « région » est souvent, en France, présentée comme le territoire le plus pertinent pour cette approche.

revenu d'un espace alimente celui d'un autre, et ces flux sont d'autant plus forts, distinguant par là de plus en plus nettement le montant de la production, ou des différentes définitions du revenu des ménages, que le découpage spatial est fin.» (Davezies, 1993).

En revanche, cela ne veut pas dire que leur expression se limite strictement à ce territoire¹, d'autant plus que d'autres territoires, tels que les communes et les départements, peuvent également être bien concernés par ces revenus et peuvent, par conséquent, être aussi pertinents pour les exprimer ou les étudier, qu'ils soient tout seuls ou corrélés à d'autres notions, comme c'est ici le cas du « Revenu Disponible Brut ».

L'objet de notre étude ne consiste donc pas à vouloir forcément associer (association dans l'espace notamment) ces deux notions économiques du développement territorial (le RDM et le PIB régional). Il consiste prioritairement à les appréhender ; d'abord, de façon séparée, ensuite, de façon corrélative avec le foncier bâti communal.

L'étude de ces deux concepts va ainsi s'inscrire dans l'orientation générale de notre recherche. Par exemple, ces deux notions vont nous être très utiles dans le choix de nos communes pour les études de cas devant accompagner cette thèse (troisième partie notamment).

Ainsi, pour le premier type de communes à choisir, la corrélation va être faite entre le « PIB local » et la taxe foncière sur les propriétés bâties. Autrement dit, concernant le choix de notre première catégorie de communes pour les études de cas, nous allons nous orienter vers les communes où le développement local semble être prioritairement tourné vers la « production », notamment les activités tertiaires, qui, aujourd'hui, semblent davantage régir la nouvelle approche du développement territorial. Les rendements concernant les impôts « entreprises » (taxe professionnelle surtout²) peuvent ainsi nous être fondamentalement pratiques (utiles) dans lesdits choix.

Pour ce qui est du deuxième type de communes à choisir, la corrélation va se faire entre le « RDM » et la taxe foncière sur les propriétés bâties. Autrement dit, notre domaine d'application pour cette étude (toujours dans un but corrélatif avec le foncier bâti) va être constitué de communes où la stratégie de développement territorial semble être plus axée sur les « ménages ». Ici, contrairement au premier type de communes à choisir, les rendements

¹ Bien que celui-ci soit souvent cité, en France, parmi les territoires qui pourraient être retenus comme « *territoires pertinents* » pour leur mise en valeur.

² Puisque du début jusqu'à la fin (ou presque) de nos recherches, c'est elle qui a été le seul impôt direct local « 100% entreprises ».

des impôts dits « ménages » (taxe d'habitation surtout) vont prioritairement nous servir de critère de choix.

Nous allons également définir une troisième typologie où nous allons chercher à corréler les deux types de revenus (PIB et RDM) avec la taxe foncière sur les propriétés bâties, c'est-à-dire procéder au choix d'une catégorie de communes où la stratégie de développement fiscal local paraît, cette fois-ci, intéresser les deux catégories d'impôts fixées par le législateur : « ménages » et « entreprises ».

S'agissant, maintenant, du choix porté sur le foncier bâti pour mener à bien cette étude corrélative entre fiscalité locale et stratégies de développement territorial, il s'explique doublement :

- d'une part, par la situation, au moment du choix du sujet, de la taxe professionnelle, qui, jusqu'à cette époque là¹, restait le premier impôt direct communal (communes et groupements), mais qui, par rapport à l'intercommunalité de plus en plus adoptée (loi de 1999) en France, subissait les progressions, au fil des années, des produits du foncier bâti dans les budgets des collectivités territoriales, les communes particulièrement ;
- et d'autre part, par les incidences économiques liées à la base de cet impôt direct local, qui est, d'abord et avant tout, un impôt foncier².

En effet, il apparaît, au lendemain de l'adoption de la loi sur l'intercommunalité, que les communes devenaient de plus en plus membres des intercommunalités à fiscalité propre, notamment celles dites « à TPU » ; ce qui signifiait également que la taxe professionnelle devenait de plus en plus mutualisée au détriment des communes et en faveur des intercommunalités. Or, la conclusion principale, qui est tirée de cette intercommunalisation grandissante, est que les communes ne disposent plus de marge de manœuvre considérable sur la gestion du produit de la taxe professionnelle (aujourd'hui, on dira de ses remplaçants). De nos jours, la plupart des communes françaises ne perçoivent plus directement les produits des impôts « entreprises » : hier la TP, aujourd'hui la CET et l'IFER. Elles les reçoivent, très

¹ Période où l'on choisissait ce sujet de recherche, c'est-à-dire en janvier 2007.

² Mais pas que (cela ne suffit pas, bien sûr), car en plus de cela, le foncier bâti renferme de nombreux autres avantages pour cette étude (nous y reviendrons plus amplement dans les chapitres II et III de la première partie de la thèse.

majoritairement, que par reversement (DSC, dotation de compensation), c'est-à-dire après perception et financement par l'intercommunalité.

Par rapport donc à cette nouvelle situation, nous avons décidé de nous interroger sur l'avenir, dans le long terme, de la fiscalité des communes, c'est-à-dire sans cette non perception directe et intégrale de cette fiscalité « 100% entreprises »¹ (à l'époque la taxe professionnelle) qui, non seulement était quasiment contrôlée et directement gérée par les communes, mais aussi leur permettait de définir des stratégies de développement économiques et spatiales (voire sociales) solides. Ce qu'il faut préciser ou qu'il ne faut pas oublier, c'est que cette fiscalité directe « 100% entreprises » permettait d'assurer directement le lien entre la commune et l'entreprise. Utiliser aujourd'hui cette imposition directe locale comme principal mode de financement des intercommunalités² pourrait susciter des interrogations sur ce lien existant et longtemps défendu en France entre l'entreprise et la commune.

C'est aussi cela que nous allons chercher à vérifier dans cette étude, en travaillant particulièrement sur le foncier bâti, qui se trouve être le deuxième impôt direct local (en termes d'importance et/ou de consistance du produit³) qui frappe les entreprises et sur lequel les communes continuent encore de disposer une marge de manœuvre économique directe.

Par rapport à cet autre objectif, nous allons exactement chercher à savoir comment se positionne désormais les communes face à la perte progressive du contrôle et de la gestion de la fiscalité « 100% entreprises » (d'abord la taxe professionnelle, puis ses remplaçants) ? Vont-elles plutôt se tourner vers le foncier bâti pour, au moins, espérer conserver ce lien direct longtemps existant entre elles et les entreprises ? En d'autres termes, il va s'agir de voir comment le foncier bâti, qui semble disposer d'une part conséquente touchant les entreprises, peut-il permettre aux communes de combler financièrement et économiquement ce manque à

¹ Par fiscalité « 100% entreprises », il faut comprendre l'ancienne taxe professionnelle et/ou la CET et IFER, aujourd'hui ses principaux remplaçants. C'est une expression que nous avons finalement adoptée dans ce travail pour différencier, en ce qui concerne la nomenclature fiscale locale française, les deux impôts fonciers (TFPB et TFPNB), que nous considérons comme « mixtes » et non ménages, la taxe d'habitation (pour nous le seul vrai impôt ménage de la fiscalité directe locale) et l'ancienne taxe professionnelle, puis la CET et l'IFER.

² Même si celles-ci (les intercommunalités) ne sont pas juridiquement considérées comme des collectivités territoriales à part entière.

³ En termes de représentativité de contribuables, il est loin derrière le foncier non bâti : nous allons y revenir dans la première partie de ce travail (chapitre II.1).

gagner (différence) créé par les effets pervers de la mutualisation de la fiscalité « 100% entreprise » (Davezies, 2004 ; Rousseau, 2004) ?

Dans la fiscalité directe locale française, le foncier bâti apparaît aux yeux de plusieurs chercheurs, voire élus locaux, comme un impôt qui dispose de plusieurs avantages¹, comme une croissance rapide de ses bases (activités et logements), une faible intervention de l'Etat. De surcroît, le foncier bâti semble être l'impôt qui nous permette, au mieux, de corréler les stratégies de développement territorial aux moyens financiers (directs) de l'action publique locale, en ce sens qu'il est, dans la fiscalité directe locale française, le seul impôt qui dispose à la fois² d'une base « habitat » (les ménages ou les logements) et d'une base « économique » (les activités) (ou entreprise) considérables. Ce qui lui conférerait des possibilités de mise en œuvre, dans le but d'accroître ses bases, des politiques ou stratégies assises sur les deux modèles de développement territorial cités plus haut.

Quant à notre intérêt pour la « commune », qui, par exemple, pourrait être perçue comme moins pertinente pour cette étude que la « région », il trouve ses explications dans les raisons principales ci après :

- *liaison avec les stratégies de développement* : si l'on se fonde sur les analyses de plusieurs auteurs (CREPIF, 1993 ; Gouttebel, 2003, etc.), on peut dire qu'il n'y a pas de territoire prédestiné pour une stratégie de développement territorial. Autrement dit, une stratégie peut être trouvée et appliquée à n'importe quel territoire, quelle que soit la taille de ce dernier : commune, département, région, intercommunalité ou pays, etc.;
- *liaison avec la fiscalité* : ici nous voulons savoir comment se présente, aujourd'hui, la fiscalité directe locale des communes après perte de plus en plus constatée du contrôle et de la gestion de la fiscalité « 100% entreprise » (la taxe professionnelle et remplaçants), longtemps considérée comme leur principal mode de financement direct ; par conséquent leur principal levier stratégique ;

¹ Nous reviendrons sur ces auteurs et sur ces qualités du foncier bâti, vis-à-vis notamment des autres impôts directs locaux français, tout au long de la première partie, notamment dans les chapitres II et III.

² L'autre impôt qui dispose presque de ces mêmes avantages est le foncier non bâti. Sauf qu'il représente un pourcentage très faible, en termes de contribution au produit global de la fiscalité directe locale, surtout à l'échelle communale, où son poids, par exemple, en 2007 correspondait seulement à 2% de la fiscalité directe locale française (Observatoire des finances locales, 2008).

- *liaison avec la mesure de la richesse et/ ou du revenu* : Davezies (1993), dans son analyse répondant à la question suivante : « *quelle caractéristique retenir pour mesurer la richesse ?* », a cité 3 unités : l’habitant, le ménage actif, l’unité de consommation. Pour nous, les 3 unités, ci-dessus citées par l’auteur, donnent l’impression d’être plus proches (l’habitant, le ménage actif) ou plus mesurables (l’unité de consommation) à l’échelle du territoire « commune » (« *plus l’espace est fin plus les effets de la redistribution sont évidents* » – Davezies, ibidem –) qu’au niveau des autres territoires ou collectivités territoriales existant en France (département et région). C’est pourquoi notre étude a voulu s’intéresser à ce territoire pour tenter de situer par la fiscalité (ici foncier bâti) à la fois les effets de la production (foncier bâti entreprise) et ceux de la redistribution (foncier bâti ménage).

- On peut aussi justifier ce choix d’échelle d’analyse porté sur la commune par *le caractère transversal des compétences des collectivités locales souligné par plusieurs auteurs* (Dumont, Phlipponeau, Lachaume, etc.). En France, il semble que les communes n’aient pas, en effet, attendu que l’on leur attribue pleinement cette compétence pour s’intéresser au développement économique¹. La commune qui correspond, en France, à la collectivité locale la plus près des populations, mais également celle qui dispose de plus de charges à assurer, a plus que besoin de l’économie pour subvenir à ses nombreux besoins.

II - Formulation de la problématique

1. Définition du Problème de recherche

Défini comme un « *processus de mobilisation des acteurs d’un territoire* » aux projets qui s’y inscrivent (Pecqueur, 2000) ou comme un état et/ou un mandat donné(s) aux responsables locaux (Davezies, avril 2002 ; Talandier et Davezies, 2009), le développement local peut être appréhendé de deux manières (Davezies dans quasiment tous ses travaux cités

¹ On va y revenir dans la première partie de ce travail, quand on va étudier les compétences transférées aux collectivités territoriales, en rapport avec les charges qui leur sont conférées par le législateur ; mais également et surtout dans la deuxième partie de cette thèse, quand, cette fois-ci, il va s’agir d’étudier les stratégies de développement territorial.

dans ce travail ; Rousseau, 2007; Demazière, 2000, 2004 et 2005 ; Veltz, 2005, Talandier ; 2007, etc.).

La première porte surtout sur la production (PIB), sur les valeurs ajoutées, sur les activités ; en un mot sur l'économie de marché, c'est-à-dire sur les facteurs locaux de production de la valeur ajoutée. La singularité de ce premier mode de développement local est qu'il place les entreprises au cœur de ses stratégies.

Les territoires qui optent pour ce modèle (par le biais de leurs projets de territoires) définissent donc, pour la plupart, des stratégies allant dans ce sens. Ils cherchent, surtout par des stratégies de développement économique (comme le marketing territorial, le *branding*, etc.), à attirer le maximum d'entreprises, le maximum d'activités créatrices de la base productive. « *C'est ainsi que de nombreuses villes se lancent, probablement avec raison, dans une démarche effrénée de séduction des entreprises et des investisseurs* » (Demazière, 2000). Et pour atteindre cet objectif, la stratégie économique régulièrement mise en œuvre est l'aménagement et la promotion des zones d'activités (Leblanche et Guenancia-Bréger, 2002 ; Demazière, 2004 et 2005 ; Jallas, 2001 et 2003) accueillant diverses activités (bureaux, commerces, industries, etc.)

Certaines villes ou territoires n'hésitent pas à saisir les moindres opportunités qui leur sont offertes pour mettre à profit ce type de développement et améliorer leurs situations économiques. C'est le cas aujourd'hui, en France, de plusieurs communes, telles que les communes dites « anciennes », avec l'opportunité du renouvellement urbain qui leur est désormais offerte (loi SRU 2000). Celles-ci sont, en effet, prêtes à redonner à leurs territoires de nouveaux élans en transformant, à l'aide de nouvelles stratégies ou politiques de développement économiques, leurs friches ou terrains pollués en zones d'activités ou en quartiers d'affaires. Ces villes, pour la plupart à caractère historique, adoptent davantage « *des stratégies de valorisation maximale de leurs vieux centres pour y attirer des commerces de luxe, utiliser les hôtels particuliers de leur patrimoine historique comme sièges d'entreprises (...)* » (Dézert In CREPIF, décembre 1993).

Un défi qu'a tenté, par exemple, de relever le Havre, au tout début des années 2000, sur son site ancien de la façade maritime (espace portuaire). Sur cette façade, le « *projet d'interface ville- port* » a permis, selon ses concepteurs, de « *réveiller une ville endormie depuis les*

années 1970 » (In Stratégies de développement local¹ n° 41, novembre 2004 : 23). Complémentaire à la création d'un nouveau port (Port 2000), la requalification des anciennes emprises portuaires, et notamment des docks Vauban (60.000 m²), avait pour ambition de revitaliser ces quartiers de la ville par un développement économique et commercial, mais aussi touristique et social.

On peut également citer, à ce titre, Saint Julien-lès-Metz (Lorraine, Moselle) où il a également été question, au début des années 2000, d'une nouvelle vie pour « *la manufacture de la tannerie* » (Aunis, juin- juillet 2001 : 25), pourtant fermée il y avait presque trente ans. En effet, près de trois décennies après sa fermeture, le site emblème de la révolution industrielle du bassin messin est redevenu, grâce aux ambitieux travaux de renouvellement qui y sont effectués, un nouveau centre d'affaires pour la commune de Saint Julien-lès-Metz.

Roubaix (Nord-Pas-de-Calais, Nord), qualifiée de « *laboratoire du renouvellement urbain* » (Audouin, novembre 2004 : 30) ; Boulogne Billancourt (Ile-de-France, Hauts-de-Seine) dont la particularité est la mise à profit exceptionnelle et totale des 55 ha de terrain libérés par Renault² ; Paris (Ile-de-France, Paris) où la rive gauche de la Seine (Projet Paris Rive gauche) a fini par retrouver un nouvel essor économique, peuvent également nous servir d'illustration. Tous ces territoires, par des opérations d'aménagement pouvant être qualifiées de renouvellement urbain, ont réussi à se redonner un nouvel essor économique, voire social.

Ces stratégies de développement économique, mises en œuvre, ne relèvent pas de l'exclusivité des communes dites « *anciennes* » (Dézert, op. cit.). D'autres territoires, moins dotés en foncier ancien ou obsolète, sont également concernés. Aujourd'hui, par exemple, il n'est pas moins fréquent de trouver des communes qui définissent de vastes espaces³ qu'elles ne destinent qu'aux activités (zones d'activités aménagées), et cela, au détriment parfois des autres formes d'aménagement (ZAC habitat, construction de logements sociaux, accueils d'équipements et d'infrastructures publics, etc.).

¹ Les noms des auteurs de cet article n'ont pas été explicitement écrits ou précisés, d'autant que seules les initiales ont été mentionnées à la fin : MCV/RM/AD/VL.

² Cette mise à profit a donné 960.000 m² de surfaces de bureaux, d'activités, de commerces et équipements et de logements (IAURIF, février 2004).

³ Il s'agit d'espaces vierges non pollués, par opposition donc aux terrains recyclés des exemples des communes anciennes, précédemment citées.

En 1994, la commune résidentielle et touristique de Saint-Raphaël (PACA, Var), dans le cadre de la diversification de son tissu économique, avait explicitement fixé pour objectif d'investir dans les zones d'activités. Ainsi, dès 1995, le maire « *engage les acquisitions pour aménager sur 8 hectares la Zone d'activités Epsilon* » (Bovas, mars 2003 :17). Une zone d'activités qui, par la qualité de son aménagement et le profil des entreprises accueillies, voulait déjà ressembler à celle de la célèbre cité Sophia-Antipolis.

Hérouville-Saint-Clair (Basse-Normandie, Calvados) a attiré, en dix ans, sur ses zones d'activités nouvellement aménagées 140 entreprises pour 1.400 emplois créés. Ces chiffres, selon le maire de la ville, sont particulièrement les résultats d'une SEM (la SHEMA) dont le slogan est « *produisez, la Sem s'occupe du reste.* » (Guillon, mars 2003 : 19).

Quant aux territoires qualifiés de « *jeunes* », comme la ville Nouvelle de Sénart en Ile-de-France (départements Seine et Marne et Essonne), ils cherchent parfois à limiter leur accueil en équipements publics d'intérêt général parce que tout simplement les trouvant moins productifs, comparés à ce qu'auraient, par exemple, rapporté, en termes de retombées économiques, les entreprises : créations d'emploi, retombées fiscales directes, voire indirectes, etc.

La ville nouvelle de Sénart¹, par exemple, s'était vivement mobilisée en 2007-2008 contre l'implantation, dans le cadre du plan 2002 prévoyant la construction de 13.200 nouvelles places de prison en France, d'un centre pénitentiaire de 800 places. Selon l'agglomération de la ville, les 12 hectares convoités par l'administration pénitentiaire seraient sans effet réel sur le développement économique du territoire, d'autant que le projet de prison que devrait accueillir cet espace apporterait, tout au plus, 200 emplois. En outre, il donnerait une « *mauvaise vitrine* » à la ville. Face donc à ces incertitudes économiques et à la menace de l'identité ou de l'image du territoire, l'agglomération de la ville s'est, d'une part, opposée à ce projet de prison et, d'autre part, s'est mise en recherche de nouvelles activités créatrices d'emplois et de richesses. En effet, aussitôt après signification du refus de la construction sur son territoire d'une prison, l'agglomération a envisagé d'accueillir sur le site, cette fois-ci dans le cadre d'un projet qualifié de « *socio-économique et local* », des restaurants, des

¹ Coupure de presse intitulée : « *Sénart ne veut pas de nouvelle prison dans sa ville nouvelle* », extraite du journal « Matin plus » du 27 février 2007, dans sa rubrique « Le monde pour matin plus » (page 4).

commerces et des logements. Pour nettement marquer la différence par rapport au premier projet, en outre, jugé plus national que local, par conséquent, pas du tout porteur économiquement, ni socialement, les élus locaux ont commencé à parler de création, dans le moyen terme, d'« *un véritable quartier de vie* ».

La proposition et la multiplication de ces cas ne constituent pas une simple série d'exemples gratuitement fournis. Ces illustrations nous permettent d'exprimer avec insistance l'ancrage de l'entreprise et des stratégies économiques productives dans les différents types de territoires, particulièrement communaux. Il convient de rappeler que la raison d'être d'une entreprise n'est pas seulement de générer des profits et de produire des biens et services. Créations d'emplois, versements des cotisations et surtout participation à l'impôt, constituent aussi d'autres enjeux économiques majeurs¹.

La deuxième appréhension du développement local correspond à ce que Davezies², dans la « *théorie de la base revisitée* », appelle la « *formation de revenus* », c'est-à-dire les revenus à la consommation et à la demande des ménages. Selon Davezies, les fondements de ce type de développement local sont l'économie résidentielle et l'économie sociale. Économie résidentielle et économie sociale sont ici considérées comme les nouveaux ressorts du développement territorial. « *Le développement économique local est lié à la propagation à l'intérieur d'un territoire (via la consommation) des revenus tirés de l'extérieur* » (Rousseau, janvier 2007 : citant Davezies).

D'après les défenseurs de ce modèle de développement local, les flux de revenus provenant de l'extérieur du territoire et qui stimulent le développement local ne sont pas le seul fait des ventes³ des entreprises, mais proviennent aussi des déplacements de populations par le tourisme et les navettes domicile-travail ou encore des transferts de revenus par les aides d'Etat. Les « *aménités locales* » jouent ici un rôle très important. De ce fait, elles méritent également d'être prises en compte dans l'appréhension du développement territorial.

¹ Nous allons revenir sur les effets de l'entreprise dans le chapitre I de la troisième partie, quand nous allons étudier la corrélation entre l'entreprise et le développement économique communal.

² Davezies, cité par Rousseau lors du séminaire n° 3 PUCA-C.R.E.T.E.I.L tenu à la Défense, exactement au Ministère de l'Équipement et portant sur l'économie de l'aménagement : « *la contribution de l'aménagement au développement économique* », mais également dans la quasi-totalité de ses travaux cités dans ce travail.

³ Il s'agit précisément des ventes sur les marchés extérieurs.

« *Les aménités locales déterminent la localisation de retraités, d'actifs, et temporairement de touristes, dont les revenus proviennent de l'extérieur du territoire* » (Rousseau, *ibidem*).

Les résultats et préconisations des chercheurs, mis ici en exergue, attestent l'existence et l'importance d'une autre base économique (résidentielle surtout), qui permet davantage de comprendre le développement de certains territoires. L'analyse multidimensionnelle du développement économique d'une localité devrait porter, non seulement sur le système productif, mais également sur d'autres aspects, tels que le logement, la structure spatiale, ou encore les dynamiques démographiques (Demazière, 2000).

L'innovation majeure introduite par ce deuxième modèle de développement territorial est que, désormais, le véritable enjeu du développement d'un territoire n'est pas seulement de créer le plus de richesses possibles, mais d'en capter également le plus possibles. Cette innovation peut être présentée de la façon simple suivante : en dehors ou à côté de la création (de la production) existe aussi la formation, le « captage », qu'il ne faut surtout pas oublier.

Cette deuxième façon de concevoir le développement local a particulièrement le mérite de renvoyer à d'autres formes de développement économique pouvant appeler d'autres formes de politiques ou de stratégies (les mêmes causes produisant les mêmes effets): politiques de logement pour accroître le parc de logements privés, par exemple. Ce qui n'était pas forcément le cas dans la première analyse, c'est-à-dire quand le développement local semblait se résumer au processus de création de richesses, centrées presque exclusivement sur la production.

Le parc de logements permet, par exemple, de diversifier au maximum les revenus fiscaux des collectivités locales parce que pouvant bien rentrer dans la catégorie des activités qui permettent des retombées indirectes (EPIDA, 1997).

In fine, il convient de retenir que l'orientation majeure d'une ville vis-à-vis des stratégies de développement territorial dépend, pour la plupart, des possibilités dont elle dispose le plus. Davezies, avec la « *théorie de la base revisitée* » et appliquée au territoire métropolitain français dans son ensemble, signale une division de la France, à partir d'un axe reliant Cherbourg- Perpignan, en deux parties :

- à l'est de cet axe, il montre qu'il prévaut une nette prédominance de « *l'économie productive* » ;

- et à l'ouest de celui-ci, il fait constater que la majorité des territoires sont marqués par le développement « *hors économie de marché* » : économie résidentielle, économie sociale, etc.

Ce qui va nous conduire à fixer comme pré-hypothèse, concernant cette première approche liée à notre problème de recherche, qu'une ville oriente sa(es) politique(s) de développement local selon qu'elle présente plus d'avantages par rapport à telle ou telle politique ou stratégie, c'est-à-dire vers une « *économie productive* » (activités : industrie, tertiaire supérieur : hautes technologies, bureaux, etc.) ou vers une « *économie résidentielle* » (logements, privés surtout : logements pour les nouveaux habitants, logements destinés à accueillir les personnes âgées, etc.). A propos de l'économie résidentielle publique locale¹, il est important de souligner que la tendance semble plutôt portée vers les logements privés que vers les logements publics. Selon le rapport de la mission d'expertise de l'EPIDA (EPIDA, ibidem), les logements publics ne rapporteraient pas suffisamment, en termes de finances locales pour les collectivités, en ce sens que « *le parc social demeure largement exonéré* », que ce soit pour la taxe d'habitation ou pour la taxe foncière sur les propriétés bâties².

Ces problématiques et cette pré-hypothèse, qui fixent le cadre théorique de notre problème de recherche, nous amènent ainsi à admettre que notre question principale dans cette thèse dépasse le cadre *stricto sensu* du développement territorial, car celles-ci peuvent aussi trouver leurs éléments de vérification et de réponse dans le champ des finances locales.

Selon Guengant (janvier 2007³), il existe des relations financières étroites et réciproques entre les stratégies de développement économiques (communales notamment), les opérations d'aménagement et les budgets locaux. D'autant plus que les interrelations, décalées dans le temps, donc dynamiques, pourraient concrétiser la complémentarité des localisations offertes

¹ C'est-à-dire comme nous l'appréhendons dans cette étude (corrélation avec la fiscalité directe locale : ici représentée par le foncier bâti) et non comme elle est exactement appréhendée, par exemple, par Talandier et Davezies (2009).

² À ce stade, cette question est encore pour nous en état d'hypothèse, à vérifier donc plus loin dans ce travail, exactement dans l'étude de cas menée dans la 3^{ème} partie (chapitre II).

³ Source d'inspiration de ce triple rapport entre développeurs, aménageurs et investisseurs, Guengant qui, au cours du séminaire intitulé « *Economie de l'aménagement et les processus d'urbanisation* » et co-organisé par PUCA- C.R.E.T.E.I.L, le vendredi 26 Janvier 2007, avait fait une présentation intitulée : « *Du bilan consolidé d'aménagement à la prospective financière communale* » et dans laquelle il a cherché à montrer les relations pouvant exister entre ces trois concepts.

par les aménageurs et des investissements d'accompagnement fournis par les communes. Selon, l'auteur, un premier lien résulterait de l'impact des aménageurs sur les dépenses d'équipement et de fonctionnement des communes. Un second lien découlerait du financement, au moins partiel, des services publics locaux par l'impôt, donc par les contribuables situés dans les zones aménagées. Enfin, un troisième lien correspondrait aux effets en retour des choix budgétaires et fiscaux locaux sur la formation des prix immobiliers et fonciers (la capitalisation fiscale) ou encore la localisation des ménages et des entreprises (la concurrence territoriale).

En effet, la fiscalité locale joue un rôle prépondérant dans les politiques de développement des collectivités locales, en général, et des communes, en particulier. « (...) *Au sein des collectivités locales, l'action économique locale est parée de nombreuses vertus. L'arrivée d'entreprises sur un territoire accroît les ressources financières et rend donc possible des actions dans les domaines qui touchent directement la population locale : habitat, culture, loisirs, aide sociale.* » (Demazière, 2004).

A partir, par exemple, de cette citation de Demazière, on peut, par déduction, noter que la fiscalité locale est en amont et en aval des actions économiques des collectivités locales. En amont, parce qu'elle est le facteur majeur qui permet aux collectivités, par des interventions économiques (les aides au développement, les actions publiques spatiales : voirie, parkings, etc.), d'attirer les entreprises et en aval, parce qu'elle permet, en retour, un accroissement des ressources financières des collectivités territoriales : récupération de leurs investissements initiaux. « (...) *L'aspect financier compte pour la collectivité locale qui perçoit l'impôt. L'attente, l'espoir, du retour sur investissement par les taxes foncières apparaît comme une composante de la décision de supporter ou pas une opération d'aménagement, de financer le déficit.* » (Guelton 2005)

A partir, maintenant, de cette question principale de recherche à triple rapport ici posée (commune - développement économique - fiscalité foncière) et concernant thématiquement le développement territorial et les stratégies de développement, d'une part, les finances locales et les impôts fonciers, d'autre part, la ou les problématique(s), pouvant être l'objet d'hypothèses, que l'on se pose tourne(ent) essentiellement autour de la taxe foncière sur les propriétés bâties :

- comment les communes intègrent la taxe foncière sur les propriétés bâties dans leurs politiques fiscales actuelles ?
- quel rôle tient la taxe foncière sur les propriétés bâties dans la notion de développement territorial (c'est-à-dire son rôle dans les deux conceptions du développement local, analysées plus haut), si l'on sait que son assiette pouvant être qualifiée de « composée » peut bien servir de levier pour les deux modèles ?
- quels sont les réels enjeux liés à l'assiette que présente cet impôt pour les communes : enjeux pour la base « économie » ou enjeux pour la base « résidentielle » ou enjeux pour les deux à la fois ?

Pour répondre à ces questions, liées à l'importance locale (voire communale) de la taxe foncière sur les propriétés bâties, nous envisageons de mettre un accent particulier sur la deuxième constituante de la base de cet impôt, c'est-à-dire les « activités ». La taxe foncière sur les propriétés bâties frappe à la fois les ménages et les activités. Pourtant, ce double enjeu semble souvent être oublié, en ce sens que des pans entiers de cet impôt sont très rarement évoqués.

Comme la désormais ancienne taxe professionnelle et l'actuelle contribution économique territoriale, la taxe foncière sur les propriétés bâties peut présenter des enjeux économiques fiscaux réels. D'après le rapport de l'EPIDA (op. cit.), l'activité industrielle de la taxe foncière sur les propriétés bâties représentait vers la fin des « années 90 », en moyenne, de l'ordre de 10% de la taxe professionnelle. Et dans l'activité tertiaire et /ou technologique (services, assurances et banques), la taxe foncière sur les propriétés bâties représentait, en moyenne, de 15 à 50% de la taxe professionnelle. En 2001, Dosière et Hoorens (2001), estimait à l'échelle communale la part économique du foncier bâti à 35%, contre 65% pour le foncier bâti « habitat ». Pourtant « *c'est une taxe qui est négligée, d'une part, par manque de connaissance de ses rouages, d'autre part, en raison de la faiblesse de son impact financier au regard colossal du poids de la taxe professionnelle* » (EPIDA, op. cit.).

Outre cet intérêt économique particulier sur lequel nous comptons insister dans ce travail d'études et de recherches¹, le foncier bâti semble également présenter d'autres intérêts.

Comme la plupart des impôts fonciers locaux et comme le soutiennent plusieurs auteurs² qui se sont intéressés à la question fiscale locale, notamment les juristes, tels que Bouvier et les économistes, tels que Gilbert et Guengant, voire élus locaux et nationaux, tels que Carrez³, la taxe foncière sur les propriétés bâties pourrait finalement être un impôt qui présente, en termes de fiscalité directe locale, de nombreuses qualités qui méritent d'être analysées et/ou étudiées.

La taxe foncière sur les propriétés bâties est passée, entre les deux actes de la décentralisation (1981-1982 : Acte 1 et 2004 : Acte 2), de la troisième taxe locale, derrière la taxe professionnelle et la taxe d'habitation, à la deuxième taxe locale (GRECAM, 1997), derrière la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants). Egalement, le foncier bâti semble être l'impôt direct local dans lequel l'Etat, par ses politiques assez régulièrement décriées de dégrèvements et d'exonérations au niveau local, intervient largement le moins : seulement à hauteur de 5% en 2007 (Guengant 2007), alors que dans les autres impôts directs les interventions de l'Etat semblent atteindre des proportions inquiétantes.

Ce qui va nous amener à nous interroger sur la situation actuelle du foncier bâti dans la fiscalité directe locale, notamment communale :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties, au regard des nombreuses qualités qu'elle semble présenter, ne mérite-t-elle pas une meilleure reconnaissance en matière de développement économique, surtout en ce sens qu'elle semble pouvoir être en mesure, comme la fiscalité « entreprises » (ancienne taxe professionnelle notamment), de permettre une corrélation entre fiscalité directe locale et développement économique territorial (communal en particulier) ?
- Cet impôt direct local, ne pourrait-il pas donc être l'objet d'une attention particulière, notamment dans le cadre de diversification des sources de revenus des communes⁴,

¹ Nous allons revenir, de façon détaillée, sur les différentes études ici citées et portant sur le foncier bâti (notamment « entreprise ») dans le deuxième point du chapitre I de la troisième partie de ce travail.

² Dans leurs travaux trouvés et exploités dans le cadre de cette recherche scientifique.

³ Carrez Gilles est député de la 5^{ème} circonscription du Val-de-Marne depuis 1993. Il est également Maire de la commune de Perreux-sur-Marne depuis 1992.

⁴ Nous faisons ici allusion « au jeu » de décomposition possible de l'assiette du foncier bâti. En effet, chaque constituant de la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties (logements comme activités) peut faire l'objet

d'une part, et dans celui de la recherche de nouvelles stratégies ou politiques communales de développement économique, d'autre part ?

En France, les stratégies ou politiques communales de développement économique donnent aujourd'hui l'impression d'être plus d'actualité. En effet, avec la mutualisation de la fiscalité directe des entreprises (taxe professionnelle hier, ses remplaçants aujourd'hui) et tous les avantages et les inconvénients qu'une telle politique comporte¹, les communes sont de plus en plus appelées à s'orienter vers de nouvelles politiques économiques locales génératrices de recettes fiscales directes. Car, comme le soulignait Robert (In CREPIF, décembre 1993), le développement économique, par ailleurs très lié à la fiscalité, « conditionne la survie d'une communauté, qui peut à la limite perdre tous ses habitants, si l'économie ne suit. »

Ici la question que l'on cherche à poser est de savoir quelle serait la forme de développement économique qui puisse mieux accompagner les communes dans ce contexte de post-mutualisation de la fiscalité « 100% entreprises » et, peut-être, de revalorisation des impôts dits « ménages », tels que la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En se fondant sur les travaux des chercheurs comme Demazière, on peut dire que ce sont les entreprises qui semblent mieux jouer ce rôle parce que, d'après plusieurs auteurs, accompagnant plus et mieux les collectivités locales (communes principalement) dans leur politiques de développement.

« *Le développement des entreprises serait synonyme, au niveau local, d'un élargissement des opportunités d'emploi pour les habitants, d'un accroissement des ressources financières des collectivités territoriales, d'une dynamisation de l'image des villes et d'une revitalisation possible de leur espace physique* » (Demazière, 2000). De surcroît, communes et entreprises ont, en France, des relations très anciennes. L'entreprise et la commune ont de solides et anciens liens économiques, par conséquent, couper ce lien qui reste dans le foncier bâti

de plusieurs catégorisations : voir « étude de cas » de la 3^{ème} partie de ce travail, où nous allons tenter de les catégoriser, mais seulement selon les besoins de cette thèse.

¹ Quelques avantages de la mutualisation de la taxe professionnelle, c'est-à-dire avant sa suppression (aujourd'hui, ceux-ci sont à chercher du côté de ses remplaçants) : suppression de la concurrence fiscale entre les communes d'un même bassin de vie, construction d'une politique de développement économique sur un même territoire, mutualisation des recettes fiscales permettant de financer des actions plus audacieuses, mutualisation aussi des risques de déplacements d'entreprises.

Quelques inconvénients : création de nouvelles inégalités entre communes riches, moyennement riches et socialement pauvres (Davezies, 2004 ; Rousseau, 2004).

signifierait priver les communes d'une source considérable et primordiale de ressources financières, nous avait confié, en 2006, le Directeur du Bureau de la Fiscalité Locale¹, répondant à une de nos questions portant sur la « *fiscalité - foncier bâti précisément- en rapport avec la spécialisation et le développement économique* ».

Cependant, les entreprises, toutes seules, peuvent- elles représenter ce réel enjeu dont ont besoin les communes dans leurs stratégies ou politiques économiques ? Cette question, nous allons également chercher à la vérifier dans l'étude approfondie de la question centrale de recherche, c'est-à-dire dans les différentes parties de ce travail.

2. Eléments de justification de la recherche ou les intérêts du sujet

Avec ce problème de recherche défini, l'objet de notre thèse n'est pas de faire des propositions, quant aux éventuelles réformes de la fiscalité locale française :

- spécialisation fiscale ou répartition des impôts locaux selon les niveaux des collectivités territoriales,
- réévaluation ou institution de nouvelles bases,
- renforcement de la marge de manœuvre décisionnelle en matière de fiscalité des collectivités, suppression d'un tel ou tel impôt, etc.

Il consistera surtout à étudier comment la fiscalité locale, à travers le foncier bâti, est, non seulement appréhendée, mais également prise en compte dans les stratégies de développement communales. Singulièrement, nous cherchons à dégager le rôle moteur que peuvent jouer les bases du foncier bâti (surtout celles portant sur les locaux à usage économique), actuellement (c'est-à-dire dans la situation actuelle) et éventuellement dans le cadre d'une fiscalité locale renforcée, comme le suggèrent plusieurs rapports² d'élus nationaux, locaux, mais aussi de Conseils, etc. Il s'agit là de montrer comment les communes, en dehors de leur marge de manœuvre principale consistant à voter annuellement les taux, peuvent davantage rentabiliser, par des stratégies ou politiques progressistes, leurs bases fiscales les plus porteuses.

¹ Entretien du 16 mai 2006. Autre précision, le Bureau de la Fiscalité Locale est un service de la DGCL.

² On peut ici citer les rapports Fréville 2003 (Sénat), Mariton 2005 (Assemblée Nationale), AMF, ADF et ARF 2006 (rapport commun produit après le rapport Valletoux du CES), Valletoux 2006 (Conseil Economique et Social).

A défaut de moderniser les bases fiscales, à défaut de réduire (voire de mettre fin) l'intervention de l'Etat, en attendant la spécialisation définitive des différents impôts directs selon les niveaux (c'est-à-dire le partage des « 4 vieilles » selon les niveaux territoriaux), ne serait-il pas important et opportun de penser à une gestion efficiente et efficace des bases actuelles, c'est-à-dire de mettre en valeur des stratégies de développement fiscal en rapport avec les marges de manœuvre actuelles des collectivités ? Voilà, entre autres, les questionnements auxquels nous allons chercher à trouver des éléments de réponse.

Cette étude, dans son intégralité, ne s'intéresse donc pas qu'aux bases « entreprises » ou « économiques » du foncier bâti, comme elle semble le laisser paraître. Elle s'applique aux différentes composantes de cet impôt, c'est-à-dire aux « activités » et aux « logements ». En revanche, comme nous avons eu à le préciser plus haut, elle accorde une large part à la constituante dite « économique » (les « activités »). En effet, cette thématique vise à accorder¹ au niveau communal la fiscalité directe avec les stratégies ou politiques de développement économique. Ce qui renvoie, en d'autres termes, à la mise en rapport entre la fiscalité directe locale et le développement économique territorial (par l'intermédiaire des bases fiscales), chose que les élus locaux ne cessent de réclamer. Car « *par autonomie fiscale, il convient d'entendre, au-delà de la possibilité d'agir sur les taux, la capacité des collectivités locales d'influencer la dynamique des assiettes.* » (AMF, ADF, ARF, novembre 2006).

Développement économique et fiscalité sont rarement associés, en ce qui concerne la recherche (raréfaction des travaux universitaires), et ce, que ce soit à l'échelle nationale ou territoriale, c'est-à-dire avec la fiscalité étatique, comme locale.

La raréfaction à l'échelle nationale a été très bien posée et expliquée par Gastellu et al. à travers ce long passage introductif de leur ouvrage :

« Nombreux sont les ouvrages en économie comme dans d'autres disciplines où les auteurs s'appliquent dans leur introduction à justifier l'utilité d'une publication de plus sur le thème abordé. Et de montrer en quoi leur approche est novatrice par rapport à celles qui existent déjà. Dans notre cas, la rareté même des analyses sur le sujet suffira comme justification. Si la littérature économique est abondante sur la fiscalité, d'une part, et sur le développement d'autre part, elle est beaucoup plus rare en revanche lorsqu'il s'agit de croiser ses deux thèmes. La fiscalité dans ou pour le développement est un problème qui reste traité de façon

¹ Dans le sens de « faire concorder ».

marginale, notamment dans les travaux francophones (...). Le problème fiscal est pourtant un des aspects essentiels du développement. Comment en effet concevoir une politique de développement, si les ressources sont déficientes ? Comment construire les infrastructures que très souvent l'Etat peut seul prendre en charge et dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance pour susciter des investissements ». (Gastellu et al. 1999¹).

A l'échelle locale, le constat est quasiment identique dans tous les sens, c'est-à-dire qu'il s'agit du croisement des deux thématiques ou qu'il s'agit de faire de la fiscalité une stratégie motrice du développement territorial (économique notamment).

S'agissant du recoupement entre les deux concepts, ce constat est facilement attesté par la rareté des études. Au cours de nos recherches, nous n'avons trouvé qu'un seul ouvrage qui abonde, à peu près, dans ce sens. Il s'agit de « *Analyse fiscale et développement économique* » de Jarry et al., publié en 2006 (cf. bibliographie).

La situation est quasiment la même, pour ce qui est des articles. Sauf que, contrairement aux ouvrages, les articles qui traitent des questions liées au développement en rapport avec la fiscalité directe locale (*vice-versa*) peuvent être trouvés. Mais, le problème ici est que ceux-ci ne se rapportent pas exclusivement à ces deux thématiques. Il s'agit, en effet, pour l'essentiel d'études qui, à l'origine (comme le montre souvent leur intitulé), sont destinées à l'une des thématiques (soit au développement local, soit aux finances locales) et dans lesquelles on peut trouver des articles qui, parfois, cherchent à les corréler. Par exemple, dans la revue Stratégies de développement local, assez souvent citée dans cette partie de ce travail², on peut trouver, par moments, des articles qui traitent, de façon corrélatrice, « développement économique » et « finances locales ». Il en est de même des quelques numéros de la revue Cahiers français, consacrés au développement local ou à la décentralisation et où l'on peut bien retrouver quelques articles portant sur les finances locales. Même dans la Revue Française de Finances Publiques, dont les numéros publiés entre 1981 et 2009 (de l'acte I de la décentralisation à nos jours) ont été tous passés en revue, il n'existe quasiment pas d'étude corrélatrice de ce genre.

Quant à la fiscalité comme stratégie de développement économique, la question est certes connue et préconisée par plusieurs chercheurs (universitaires, non universitaires,...), comme ceux dont les travaux sont cités plus haut, voire par les élus (locaux et nationaux), mais le

¹ Leur ouvrage s'intitule exactement : « *Fiscalité, développement et mondialisation* ».

² Plus précisément dans le point intitulé : définition du problème de recherche.

problème qui se pose ici est plutôt lié à sa centralité, c'est-à-dire sa motricité (jouer un rôle moteur). La fiscalité, notamment économique (même si la taxe professionnelle a été pendant presque toute son existence l'objet de toutes les convoitises), est rarement étudiée pour être considérée, de façon claire, nette et tranchée, comme un levier pour une dynamique économique. En cela, il nous semble qu'elle soit même précédée par l'emploi¹.

En effet, dans la littérature économique locale actuelle, la question de l'emploi semble avoir pris le dessus sur celle de la fiscalité, surtout en matière d'interventions économiques des communes (les retombées économiques territoriales). D'après plusieurs élus, la politique de développement, par exemple, des zones d'activités au niveau communal serait plus destinée à créer des emplois, donc résorber le chômage que de permettre des retombées fiscales. Pourtant cela ne semble pas être tout à fait évident, comme ont cherché à le montrer Demazière et Comby, dont les points de vue sur la question sont, ci-dessous, résumés.

Analysant les emplois créés par les entreprises et que beaucoup d'élus locaux placent dans le premier rang des effets positifs résultant des interventions économiques des villes (aides indirectes surtout), Demazière (2004) qualifie « *de vieux fantasme* » le fait de vouloir, d'emblée, attribuer les emplois créés par les nouvelles entreprises aux habitants de la commune. Il explique et soutient son point de vue par l'accroissement actuel de la mobilité interterritoriale. Aujourd'hui, la mobilité, de plus en plus facile et accessible entre les territoires, a, en effet, profondément bouleversé les relations entre les territoires : point de vue qui corroborent avec ceux de plusieurs auteurs, tels que Davezies, Veltz, Orfeuill, Ascher, etc². Les emplois créés, par exemple, par une entreprise installée dans une commune ne sont pas forcément ou majoritairement occupés par les habitants de ladite commune, voire des communes limitrophes. Actuellement, on remarque qu'ils font souvent l'objet de compétition entre populations d'origines diverses. A ce titre, ils peuvent même être occupés par des

¹ Point de vue à vérifier (peut-être à confirmer ?) dans les autres parties de ce travail, notamment dans la troisième et dans la conclusion générale.

² Nous allons y revenir, plus amplement, dans la deuxième partie de cette thèse.

populations habitant loin du périmètre d'accueil de l'entreprise (mobilité ou développement des moyens de transport oblige).

Quant à Comby (décembre 2004), il précise clairement qu'aujourd'hui l'emploi est de moins en moins « *directeur de la localisation de la population* ». Autrement dit, les choix de localisation résidentielle dépendent de moins en moins des localisations de l'emploi. Pour expliquer et sous-tendre son point de vue, il s'intéresse particulièrement au cas des jeunes retraités (nouveaux demandeurs de locaux résidentiels) qui, selon lui, représentent, de nos jours, la plus grande part de la pyramide des âges en France. A propos d'eux, il précise ceci : « *Ils constituent des centaines de milliers de ménages qui ne sont plus liés à l'emploi et qui vont choisir leur localisation, parce que ça peut être un endroit qui plaît, parce que c'est le bord de la mer, il y a le soleil, on est en sécurité, etc....mais pas du tout parce qu'il y a des emplois* ». Selon Comby, c'est bien le contraire qui est en train de se constater. D'après lui, c'est parce qu'il y a des gens qui s'installent « *que des emplois viennent se greffer autour pour assurer des services à la population qui a décidé de s'installer là* ». Il parle même d'une « *véritable inversion qui se produit* ».

Si la question relative à la corrélation entre interventions économiques des communes et création d'emplois n'est qu'un « *mythe* » (Comby, *ibidem*) ou « *un vieux fantasme* » (Demazière, *op. cit.*), qu'est ce qui pousse encore (parfois fortement) les communes à autant s'intéresser aux retombées liées à l'emploi, et ce, parfois au détriment de celles liées à la fiscalité? Les communes ne connaissent-elles pas ces incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur cette corrélation assez souvent établie entre entreprise et emploi ? Ou ne connaissent-elles pas l'assiette fiscale nette annuelle d'un m² d'« *activité* » foncier bâti et/ou taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants)? Ou encore, minimisent-elles les retombées fiscales économiques, notamment celles liées à la taxe foncière sur les propriétés bâties?

La taxe foncière sur les propriétés va nous permettre de procéder à la vérification de cette deuxième partie de la question, consistant principalement à s'intéresser à l'assiette fiscale nette annuelle d'un m² d'« *activité* »: combien rapporte le m² d'activité en termes de base « *foncier bâti* » et combien rapporte le m² de logement en termes de base « *foncier bâti* », pour enfin tenter de tirer des enseignements ou conclusions?

Le foncier bâti « activités », contrairement au foncier bâti « logements » que l'on ne peut scinder qu'en deux catégories (habitat social public et habitat particulier privé), est composé de plusieurs types de bases : industrie, commerce, bureaux, services, etc. Et cette pluralité semble comporter des avantages intéressants, quant à des retombées fiscales directes.

Le rendement fiscal (ici principalement appréhendé en termes de base) des activités économiques « foncier bâti » sur lequel nous comptons, particulièrement, fonder la question principale de notre recherche pourrait ainsi constituer un aspect important et utile à connaître pour une commune. La prise en compte des différents niveaux de rendement fiscal des activités économiques pourrait, en effet, constituer un élément important dans l'amélioration, d'abord, des bases et des recettes foncier bâti des communes, puis des recettes globales de celles-ci. D'autant plus que toutes les activités économiques présentes sur un territoire n'ont pas le même rendement fiscal (Jarry et al. 2006 ; Nikonoff, 2010). Selon Jarry et al. (2006), la première étape d'appréhension de cette différence, en termes de rendement, consiste à identifier les caractéristiques fiscales de chaque secteur d'activité. Ils proposent pour cet effet deux approches complémentaires :

- estimer un rendement fiscal¹ au m²,
- mesurer le poids fiscal des grands secteurs d'activité.

Si pour l'ancienne taxe professionnelle dont parlaient ci-dessus les auteurs de ces propositions, ce travail d'estimation et de mesure de poids de rendement sectoriel se fait de plus en plus dans les communes (certaines intercommunalités notamment), pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, il semble encore loin d'être fait (voire d'être envisagé), comme nous l'avons constaté à partir des réponses au questionnaire envoyé aux 47 communes du Val-de-Marne, obtenues².

¹ Le rendement fiscal dont font ici allusion les auteurs de cette étude est différent de la valeur que nous allons précisément chercher à calculer dans ce travail (chapitre II de la troisième partie), en ce sens qu'il est obtenu en tenant compte des deux effets (effet taux et effet base car fondé sur le produit). Or, l'étude, qui va nous permettre d'aboutir à la valeur à laquelle nous faisons ici allusion, va exclusivement porter sur l'effet base ; d'où la précision que nous avons voulue apporter plus haut : pour nous et pour les besoins de cette thèse, la valeur que nous allons chercher à déterminer par des études de cas va plutôt s'agir de la base ou de l'assiette moyenne annuelle nette (en euros/ m²/an).

² Le foncier bâti est souvent considéré comme un impôt « 100% ménages » par la plupart des élus locaux qui, par conséquent, ont tendance à oublier ou n'attachent pas une grande importance au foncier bâti « activités » ou « entreprises ».

L'articulation d'une analyse économique (par secteurs d'activités) et d'une étude fiscale à l'échelle communale, en particulier, voire locale, en général, peut donc permettre :

- de mieux cerner les spécialisations économiques et spatiales qui peuvent expliquer la base et le rendement de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- d'envisager l'optimisation des bases fiscales en prenant en compte les enjeux de développement à court, moyen et long terme de cet impôt;
- de voir plus clair, concernant le rendement fiscal au m² (plus précisément l'assiette nette/m²/an) par secteur de la taxe foncière sur les propriétés bâties, etc.

Cette gestion et cette programmation minutieuses renvoient à la notion de « *action publique locale* » qui, aujourd'hui, est, sans doute, passée de la phase de concept à celle de réalité. C'est pourquoi, nous avons envisagé, *in fine*, de réfléchir à partir de cette thématique sur les incidences de cette notion, en matière de stratégies de développement et de fiscalité locale.

3. Eléments généraux de méthodologie

3.1. Présentation générale

En dehors des éléments classiques de méthodologie qui accompagnent la recherche (recherche bibliographique, travail de terrain, etc.), ce travail se fonde particulièrement sur « l'étude de cas¹ », dont le terrain d'application est l'Ile-de-France et plus précisément le Val-de-Marne.

Pour sous-tendre la méthodologie « étude de cas », cette étude s'est intéressée aux sources de données suivantes :

- d'abord, le Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne, où nous avons eu accès aux revenus cadastraux (pour les valeurs locatives) ainsi qu'aux descriptifs des locaux (pour les tailles des locaux),

¹ Par « étude de cas », nous faisons allusion à la méthodologie théorisée, par exemple, par Yin (1984) par Agemben (1990), etc. Nous reviendrons largement sur celle-ci (c'est-à-dire sur comment nous l'avons adaptée à notre étude) dans la troisième partie de ce travail (chapitre II.1), où notre étude de cas principale, c'est-à-dire s'appuyant solidement sur cette méthodologie, est insérée.

- puis, à la base de données des Notaires de l’Ile-de-France, communément appelée la base de données BIEN¹ (pour les valeurs vénales).

3.2. La recherche documentaire

Il s’agit de la définition des sous thématiques qui ont fait nos principaux champs de recherche bibliographique:

- généralités sur les finances locales en France : les problèmes notamment;
- collectivités locales (communes notamment), développement économique et fiscalité : le triple rapport ;
- activités, comme stratégies de développement local ;
- articulation aménagement (formes urbaines) et politiques fiscales locales.

3.3. Le travail de terrain

Il a consisté à croiser:

- *questionnaire*: adressé au 47 communes du Val-de-Marne,
- *entretiens semi-directifs* auprès des services déconcentrés de l’Etat, des élus locaux et des services techniques et/ou économiques municipaux.
- *géographie économique*, c’est-à-dire la répartition des activités sur le territoire, soutenue par des entretiens semi- directs;
- *observation sur le terrain* (zones d’activités et zones résidentielles) pour mieux analyser la géographie économique des communes sur lesquelles s’appuie certaines parties de ce travail,
- *exploitation de données cadastrales* (matrices cadastrales et descriptifs des locaux, renseignant respectivement sur les revenus cadastraux et les surfaces des bâtis) et notariales (Base de données BIEN qui nous a permis d’étudier les valeurs vénales).

Technique utilisée, « étude de cas », telle que définie par Yin (1984)¹: « *L’étude de cas est une enquête empirique (forte implication du terrain) qui étudie un phénomène contemporain*

¹ Les données obtenues et exploitées à partir de cette base ne sont pas, toutefois, finalement insérées dans les trois parties de ce travail, ni dans la conclusion générale, mais seulement dans les annexes qui accompagnent cette thèse: nous allons, dans la conclusion générale, donner les motivations de cette décision.

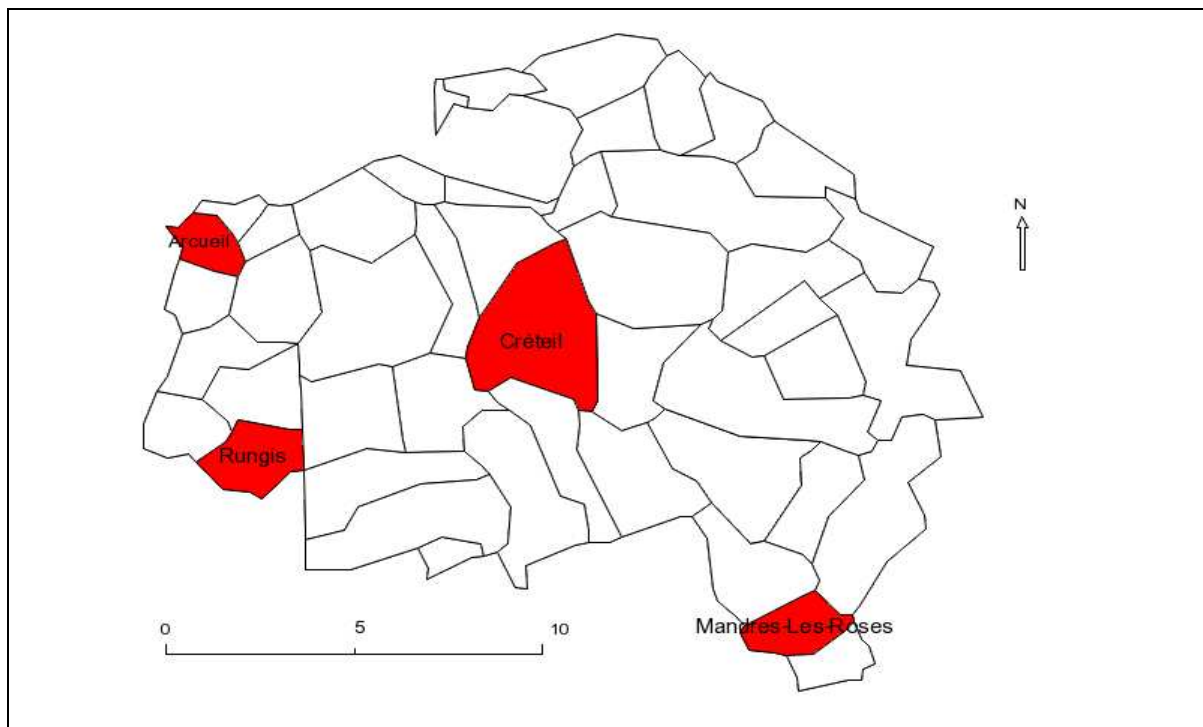
dans son contexte en particulier quand les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement discernables ».

Territoire d'application, le Val-de-Marne où se situe le deuxième pôle économique de la région Ile-de-France (le Pôle Orly-Rungis), mais aussi un vaste territoire de communes dites rurales (au sud-est, sur le Plateau Briard).

L'étude porte principalement sur trois communes de taille démographique, situation économique et statut par rapport à l'intercommunalité, différents: Créteil au centre, Rungis au sud-ouest et Mandres-les-Roses au sud-est² (voir carte 1 : ci-dessous).

Besoin est aussi ici de préciser que nous avons, au dernier moment, ajouté à cette liste la commune d'Arcueil (nord-ouest) qui nous a surtout permis de faire une analyse corrélative portant sur le renforcement des bases du foncier bâti et la politique de renouvellement urbain.

Carte 1– Les communes d'étude dans le Val-de-Marne



Source : auteur

¹ Nous allons largement revenir sur cette méthodologie et surtout sur son adaptation par rapport à notre recherche, au début du chapitre II de la troisième partie (chapitre II.1), c'est-à-dire avant de présenter de résultats qualitatifs et quantitatifs de notre « études de cas ».

² Nous allons revenir sur les critères de choix de ces communes dans la troisième, quand il va s'agir de montrer comment nous avons appliqué et adapté la méthodologie « étude de cas » à notre recherche.

3.4. L'analyse statistique

Elle a porté principalement, que ce soit pour les données (tableaux et autres) citées dans la première partie, comme pour celles contenues dans la deuxième partie (études de cas), sur les statistiques (c'est-à-dire les données fiscales) de l'année 2007. Ce choix est fait pour permettre une harmonisation temporelle de nos sources, et ceci dans une perspective d'une meilleure comparaison des résultats auxquels les études de cas vont conduire.

Quant aux sources dont elles émanent, elles sont de différents ordres :

- Ministères de l'Intérieur et des Finances, par le biais de leurs services respectifs, Direction Générale des Collectivités Locales et Directions Générale des Impôts ;
- Centre des Impôts fonciers du Val-de-Marne (revenus cadastraux et surfaces des locaux) ;
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Val-de-Marne ;
- base de données des Notaires de l'Ile-de-France, plus connue sous le nom « BIEN » ;
- base de données Sit@del2;
- et enfin les différents rapports cités dans la bibliographie générale : rapport du Sénat, rapport du Conseil économique et social, rapports de l'Observatoire des Finances Locales, rapports DEXIA, etc.

Concernant la troisième partie, il s'agit souvent d'études de cas, dont les données sont :

- soit collectées à l'IAURIF¹ (pour les analyses régionales – Ile-de-France – et départementales – Val-de-Marne –),
- soit tout simplement au niveau des services financiers des communes concernées, en l'occurrence Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses et Arcueil, Maisons-Alfort, Orly, etc.

4. Question principale, méthodologie et plan de rédaction

Dans le souci de donner au lecteur une compréhension plus facile de notre plan de rédaction, il ne serait pas inutile d'apporter quelques précisions relatives à la démarche adoptée dans ce travail d'études et de recherches.

¹ Devenu aujourd'hui l'IAU (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme).

L'objet de ce dernier point de l'introduction générale consiste donc à expliquer ce qui pourrait, dans une certaine mesure, être perçu comme une particularité rédactionnelle, or tel n'est pas forcément le cas. Puisque le plan de rédaction de ce travail d'études et de recherches est adopté suivant une logique scientifique, souvent rencontrée dans certaines disciplines des sciences humaines et sociales, telles que la géographie.

La première explication consiste essentiellement à rappeler que la recherche bibliographique, qui fait partie des éléments clés du « *travail théorique* » (Beaud, 1998 et 2006), est une étape importante dans l'élaboration et la présentation d'un mémoire ou d'une thèse, et ce, quelle que soit la discipline¹.

« Il n'y a donc jamais de « connaissances absolue » ; il n'y a que progression dans l'adéquation de la représentation « dans la tête » au réel, dans sa capacité à rendre compte au réel.

La qualité d'une théorie ne peut se juger à sa seule cohérence interne, mais par rapport à sa capacité à rendre compte du réel.

Le travail sur le réel implique toujours une position théorique scientifique de départ (même si elle est élémentaire, fragmentaire et non explicitée).

Le travail sur le réel ne peut se faire qu'à travers l'utilisation d'outils conceptuels, théoriques, scientifiques (...). », a écrit Beaud² (2006 :70) à propos du travail théorique et de la connaissance en matière de recherche scientifique³.

C'est donc cette logique qui nous a amené à principalement consacrer le premier chapitre de chaque partie de ce travail aux généralités⁴, et cela, uniquement dans le but de faire une présentation séparée (c'est-à-dire bien distincte) entre les résultats majoritairement issus du travail bibliographique et ceux fondamentalement obtenus à partir des études de cas sous-tendant cette étude doctorale.

¹ Il est, toutefois, moins présent dans certaines disciplines, notamment purement scientifique. Ce qui n'est pas notre cas, comme nous n'avons pas manqué de le préciser dans l'avant propos.

² Dans cette partie de l'ouvrage, l'auteur donne 7 points autour desquels il situe essentiellement la relation entre le « *travail théorique et la connaissance* ». Cependant, seuls les 4 (2 ; 3 ; 4 ; 5) sont ici cités ; d'où ces retours à la ligne à la fin de chaque point.

³ Les travaux scientifiques auxquels l'auteur fait ici allusion sont le mémoire de master 2 et la thèse.

⁴ Cela ne veut pas dire qu'il n'existe point de résultat issu de la bibliographie dans les autres parties de ce travail, c'est à dire celles principalement consacrées aux études de cas ou très peu aux généralités.

Ainsi, la première partie consacrée à la fiscalité directe locale, en général (chapitre I), et à la taxe foncière sur les propriétés bâties, en particulier (chapitres II et III), a commencé par un chapitre (chapitre I) qui nous a permis de faire le point sur la situation actuelle de la fiscalité directe locale (sur ses problèmes notamment). En effet, la logique de ce chapitre est, d'une part, d'analyser les mécanismes de l'intervention de l'Etat dans la fiscalité directe locale et, d'autre part, de chercher à étudier les causes et conséquences de celle-ci.

Il en est de même de la deuxième partie, consacrée aux stratégies de développement territorial (stratégies économiques et stratégies spatiales) et où nous avons, d'abord, cherché à fixer le cadre théorique d'analyse en prenant, assez longuement, le soin de revenir sur les évolutions temporelle et théorique du développement local (chapitre I), avant d'étudier successivement les stratégies économiques (chapitre II) et les stratégies spatiales (chapitre III).

C'est le même principe qui est également appliqué à la troisième partie (même si cela peut paraître moins visible) dont l'objet principal a consisté à faire une analyse croisée entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les stratégies de développement (ou *vice-versa*). En effet, avant de procéder aux analyses croisées entre, d'une part, le foncier bâti et les stratégies économiques (chapitre II) et, d'autre part, le foncier bâti et les stratégies spatiales – formes urbaines particulièrement – (chapitre III), nous avons décidé, dans un premier temps, d'étudier la relation entre le foncier bâti, l'entreprise et le développement économique communal (chapitre I). Ce qui nous a permis de faire une sorte d'état des lieux sur les connaissances théoriques et empiriques existant sur la question.

Quant à la deuxième explication, elle porte sur la façon dont nous commençons la rédaction des différents chapitres de cette thèse. Il arrive, en effet, que ceux-ci commencent par une phase « *théorique* », avant de rentrer réellement dans ce que l'on peut qualifier de phase purement « *scientifique* » (Beaud¹, op. cit.). Ce qui peut également être frappant ou surprenant pour quelqu'un qui n'a pas la première explication fournie.

¹ Selon Beaud (op. cit. page 70), « *la connaissance est le mouvement par lequel on utilise des 'outils idéels' (théoriques, conceptuels, scientifiques), pour lire, interpréter, analyser une réalité* ». Et à propos de ce travail sur la réalité (le fondement même d'une recherche scientifique), il ajoute : « *On est amené à améliorer, élaborer et perfectionner les 'outils idéels' existants.* »

PREMIERE PARTIE.

**LE FONCIER BATI DANS LA
FISCALITE DIRECTE LOCALE
FRANCAISE**

PREMIERE PARTIE. LE FONCIER BATI DANS LA FISCALITE DIRECTE LOCALE FRANCAISE

Comme le laisse paraître le titre, cette partie a pour objectif principal de faire le point sur la situation actuelle de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans la fiscalité directe locale française. Il s'agit, en quelque sorte, d'un état des lieux sur les qualités juridiques, urbanistiques, économiques et spatiales du foncier bâti.

Mais s'intéresser à la taxe foncière sur les propriétés bâties, ne veut pas dire oublier les autres impôts avec lesquels elle forme le « quartet » des impôts directs locaux en France. C'est la raison pour laquelle le premier chapitre de cette partie est consacré aux relations fiscales¹ (fiscalité directe précisément) en France entre l'Etat et les collectivités territoriales. Compétences transférées, charges transférées, dégrèvements législatifs, exonérations, autonomie fiscale, autonomie financière sont, entre autres, les principaux concepts autour desquels vont porter cette analyse relationnelle.

Enfin, cette partie, même si elle s'ouvre, dans son application théorique, aux autres collectivités territoriales, reste majoritairement axée sur la « commune », en ce sens que la plupart des exemples et données (statistiques) qui l'étayent et la sous-tendent sont relatives à cette collectivité (la commune) à laquelle s'applique particulièrement cette recherche.

¹ Par « relations fiscales », il faut précisément comprendre faire l'état des lieux actuel de la fiscalité directe locale, c'est-à-dire comment celle-ci se présente aujourd'hui. Ce chapitre nous permet précisément d'avoir un aperçu général sur la fiscalité directe locale, et ce, dans le but principal de nous permettre, dans les deux autres chapitres de cette partie, consacrés prioritairement au foncier bâti (chapitres II et III), de faire des analyses distinctives pour ne pas dire comparatives, en termes de qualités liées à l'imposition locale, entre le foncier bâti et les autres impôts directs locaux : les principaux notamment (ancienne taxe professionnelle et taxe d'habitation).

Chapitre I. Relations fiscales Etat et collectivités territoriales : entre ambiguïté, déséquilibre et interventionnisme

« Que n'a-t-on pas dit à propos de la fiscalité locale française ? Un empilement hétéroclite d'impôts réputés archaïques, un amas de mesures fiscales dérogatoires nées au gré des préoccupations successives du législateur. Un système mal équilibré entre l'Etat et les collectivités locales de divers niveaux, entre les ménages et les entreprises : un système anti économique, obstacle voire ennemi de l'aménagement du territoire, coûteux à administrer voire ingérable. Le mot est lâché : le système fiscal est à bout de course ; ingéré parce qu'ingérable. » (Gilbert, 1995)

L'Etat français contribue fortement aux finances publiques directes des collectivités territoriales. Si nous prenons, par exemple, les produits totaux des impôts directs locaux de 2005¹, qui s'élevaient à 56,9 milliards d'euros (voir tableau 1 : ci-dessous), la contribution de l'Etat y est située à hauteur de 22,67%.

Comment l'Etat français intervient-il dans la fiscalité directe locale ? Pourquoi intervient-il autant ? Quelles peuvent être les conséquences de cet interventionnisme ? C'est à ces questions que nous allons respectivement essayer de trouver des réponses (à partir d'exemples concrets et chiffrés) dans ce chapitre.

Tableau 1 – Répartition, par catégorie de contribuables, des impôts directs locaux, 2005² (en milliards d'euros)

Impôts	ménages	entreprises	autres	Etat	Total
Taxe d'habitation	10,4	0,0	0,0	2,8	13,2
Foncier bâti	12,0	5,1	0,0	0,5	17,6
Foncier non bâti	0,2	0,7	0,0	0,1	0,9
Taxe professionnelle	0,0	15,7	0,0	9,5	25,2
Total fiscalité directe	22,6	21,5	0,0	12,9	56,9

Source : auteur, à partir du rapport du Conseil Economique et Social (2006).

1. Les canaux majeurs de l'intervention de l'Etat

A la différence de certains pays de l'Union Européenne (l'Espagne³ notamment), en termes de législation et de gestion des moyens financiers de l'action publique locale (fiscalité directe), l'Etat français semble opter davantage pour une politique de compensation (de support de charge) que pour une politique de réforme, de renforcement et de création de

¹ 2005, parce que c'est la seule source dont nous disposons, qui détaille aussi clairement la répartition des contributions selon les différents types de contribuables (ménages, entreprises, Etat et autres).

² Si nous avons choisi les données de cette année, c'est parce qu'il s'agit des seules que nous avons obtenues et qui puissent nous permettre de présenter, de façon aussi détaillée, les parts de contribution par taxe des différentes catégories de contribuables. Sinon, nous aurions pu choisir des données plus récentes. En effet, les statistiques fournies par les services fiscaux nationaux (DGCL ou DGI) ne fournissent pas toutes les précisions que l'on peut trouver dans ce tableau : par exemple, les parts « ménages » et « entreprises » des impôts fonciers.

³ En Espagne, par exemple, la réforme de 1997-2002, a permis de mettre à la disposition des collectivités territoriales des ressources financières importantes (33% de l'impôt sur le revenu, 35% de la TVA, 40% des taxes sur le carburant, le tabac et l'alcool), et ce, en vue de financer les compétences qui leur sont, au cours de la même période, transférées (Boisvert, 2004). Aussi, en 2003, l'Espagne avait enclenché une réforme de la fiscalité, destinée à renforcer la latitude des communes dans la fixation des taux des impôts fonciers principalement.

nouveaux impôts plus productifs, plus rentables et plus aptes à être acceptés par les différents types de contribuables. Pour s'en rendre compte, il importe de s'intéresser aux différents canaux d'intervention de l'Etat dans la fiscalité directe locale, notamment les plus en vue, c'est-à-dire les dégrèvements législatifs et les exonérations.

1.1. Exonérations, dégrèvements législatifs et impôts directs locaux : les impacts directs (effets immédiats ou effets connus)

Selon plusieurs auteurs (Guengant, par exemple, dans la quasi-totalité de ses articles cités dans ce travail) et élus locaux (AMF, ADF, ARF ; novembre 2006), les deux instruments qui sont à l'origine de la forte intervention de l'Etat dans les finances locales sont, sans doute, les exonérations et les dégrèvements législatifs. Et les questions qui se posent aujourd'hui par rapport à ces politiques que l'Etat a semblé longtemps prôner, au détriment d'une grande réforme fiscale locale profonde et pérenne, sont :

- pourquoi ces exonérations et dégrèvements législatifs ?
- exonérations et dégrèvements législatifs, quels sont leurs effets réels sur les rendements fiscaux directs des communes, en particulier, et des collectivités locales, en général ?
- exonérations et dégrèvements législatifs, constituent-ils une menace réelle pour les impôts directs locaux? Etc.

Exonérations et dégrèvements législatifs sont définis par le législateur comme « *des allocations annuelles versées par l'Etat aux collectivités locales pour compenser les pertes de recettes fiscales qu'ils auraient entraînées.* » (Minefi). Ces deux allocations, mêmes si elles rentrent finalement dans les produits des impôts directs locaux, restent respectivement et intrinsèquement différents des produits directement collectés auprès des contribuables désignés.

Définis comme (1) la « *prise en charge par l'Etat de tout ou partie de la contribution due par les contribuables aux collectivités locales* » (DGCL¹), les dégrèvements législatifs sont, en effet, juridiquement et techniquement différents des exonérations. L'opération de dégrèvement se déroule entre l'Etat et les contribuables au moment de l'établissement des

¹ Cette définition est quasiment donnée dans toutes ses publications annuelles, comme celle qui fait le bilan de la fiscalité locale : par exemple celle de 2010, intitulée : « Les collectivités locales en Chiffres 2010 » (DGCL 2010 ; 88 pages).

avis d'imposition ou du recouvrement (2). Elle n'implique donc aucunement les collectivités (3). L'Etat prend intégralement à sa charge le coût des dégrèvements et le montant des impayés et verse le produit correspondant aux collectivités locales. Enfin, les dégrèvements législatifs sont inclus (4) dans les produits des quatre taxes votés par les collectivités dans le cadre de leur budget.

Quant aux exonérations, elles sont à l'origine de ce que le législateur appelle les compensations. Les compensations se définissent comme des allocations annuelles versées par l'Etat aux collectivités locales pour corriger les pertes de recettes fiscales entraînées par les exonérations (au sens strict) et les allègements de bases décidés par voie législative (1). Le mécanisme de compensation des exonérations dépend de décisions nationales (chaque collectivité ne dispose plus d'un pouvoir direct sur l'évolution de cette recette dans son budget), car les variations de taux décidées par les collectivités ne sont plus prises en charge par l'Etat (2). Par exemple, l'Etat, pour déterminer le montant des compensations à verser à une collectivité, se réfère au montant des ressources fiscales que percevait la collectivité avant l'adoption de l'exonération.

Dégrèvements législatifs et exonérations, bien qu'ils soient associés dans leur versement aux collectivités territoriales, présentent également des résultats différents, quant à leurs effets réels sur les budgets des collectivités locaux (effets economico-financiers immédiats). Guengant (2005a) montre bien leurs impacts respectifs sur les budgets locaux.

Les dégrèvements, opérés en aval de la chaîne fiscale lors du recouvrement des cotisations, n'affectent ni le vote des taux d'imposition, en préservant l'intégralité de l'assiette notifiée, ni le montant de la ressource fiscale, en couvrant totalement les impôts votés. Les dégrèvements législatifs sont confondus avec les impôts perçus et sont donc sans effet ou réalité budgétaire pour les collectivités locales. En conséquence, ils sont assimilés à des ressources fiscales propres, « *même si la procédure d'allègement masque l'érosion des taxes et le déclin du rendement réel de la fiscalité locale* ». En un mot, un dégrèvement réduit l'impôt acquitté par le contribuable, sans réellement amputer le produit voté et encaissé par la collectivité territoriale (Douat et Guengant, 2001) : voir formule ci-dessous :

$$\text{Cotisation acquittée} = \text{cotisation votée} - \text{dégrèvement législatif}$$

A l'inverse, les exonérations, effectuées en amont de la chaîne fiscale, « *réduisent les bases soumises au vote des taux d'imposition* ». En outre, les dotations de compensation versées en contrepartie ne couvrent pas intégralement les pertes de ressources. Car, comme nous l'avons souligné plus haut, elles ignorent l'évolution des taux et/ou la croissance des bases exonérées après la date d'application de la mesure. Ce qui amplifie l'amputation des ressources quand la dotation décroît dans le temps. Avec ce mécanisme et contrairement aux dégrèvements, les exonérations sont ainsi écartées du champ des ressources propres.

En fin de compte, « (...) *si les exonérations détruisent irréversiblement le potentiel fiscal local, les dégrèvements modifient la nature des taxes et constituent de ce fait les instruments d'une réforme masquée des bases d'imposition* » (Guengant, op. cit.).

En dehors de leurs caractères transversaux respectifs de destruction et de modification de la fiscalité directe locale¹, exonérations et dégrèvements législatifs affectent différemment les impôts directs locaux.

En matière d'exonérations et de dégrèvements, la taxe professionnelle était, sans doute, l'impôt direct le plus touché. Dans cette taxe, exonérations et dégrèvements législatifs avaient presque conduit à un changement global de la nature de l'impôt. Ils avaient fini, à cause des nombreuses et répétitives compensations de l'Etat dont ils étaient à l'origine, par rendre la taxe professionnelle moins crédible qu'elle ne l'était à ses débuts. En 2009 (dernière année de l'existence de la taxe professionnelle comme seul « impôt 100 entreprises »²), par exemple, 45,4% du produit de cette taxe étaient issus des versements faits par l'Etat pour compenser les dégrèvements législatifs et les exonérations (voir tableau 4 : page 59). Aujourd'hui, la taxe professionnelle est supprimée à cause, partiellement, de ces exonérations et dégrèvements législatifs. Sauf que cette suppression ne semble pas définitivement régler le problème, car dégrèvements législatifs et exonérations assumés par l'Etat représentent encore un pourcentage assez élevé. En 2010, la part assumée par l'Etat dans la CET et l'IFER, c'est-à-dire les remplaçants, au sens large, de la taxe professionnelle, a représenté 38% des produits globaux de ces impositions, soit légèrement moins qu'en 2007 où cette part s'élevait à

¹ Pour un réel aperçu de cette destruction et modification de la fiscalité directe locale, voir le troisième point de ce chapitre, consacré à l'analyse de l'autonomie fiscale, voire financière des collectivités territoriales.

² En 2010, la taxe professionnelle existait encore, mais pas au niveau des collectivités locales. Au niveau des collectivités locales, les nouvelles impositions (Loi de Finances 2010) étaient déjà entrées en vigueur : existence donc de la TP et de ses remplaçants, mais à des niveaux différents.

39,0%. En 2011, celle-ci est envisagée à 39,8%, soit une hausse d'environ 2 points en un an (voir tableau 4 : page 59).

Pour mieux comprendre cette perte d'élan de la taxe professionnelle, qui était de plus en plus soulignée dans la littérature fiscale locale, il est utile de revenir sur les principaux exonérations et dégrèvements législatifs que connaissait cette taxe.

Les principales exonérations décidées par le législateur pour la taxe professionnelle furent :

- exonération pour création d'entreprises dans des zones défavorisées,
- exonération pour les entreprises de spectacles.

Et les principaux dégrèvements législatifs relatifs à la taxe professionnelle et établis par le législateur concernaient :

- les abattements généraux de 16% sur les bases,
- les réductions en faveur des artisans employant au plus trois salariés,
- les plafonnements sur la valeur ajoutée: 3,5%.

Comme la désormais ancienne¹ taxe professionnelle, la taxe d'habitation est aussi considérablement touchée par les exonérations et les dégrèvements législatifs. Aussi, comme l'ancienne taxe professionnelle (les mêmes causes produisant les mêmes effets), elle connaît un fort pourcentage d'intervention de l'Etat dans son produit final. En 2009 et en 2010, celui-ci est de l'ordre de 26,5%, après avoir avoisiné les 30% en 2006 (le pic entre 2006 et 2011 : voir tableau 4, page 59).

Sont exonérées de la taxe d'habitation sur leur habitation principale:

- les titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le Fonds spécial vieillesse ou invalidité,
- les contribuables âgés de plus de 60 ans dont le revenu de référence de l'année précédente est inférieur à un certain plafond,

¹ Nous avons finalement opté pour cette expression (ancienne ou ex taxe professionnelle), car les choses ne se sont pas déroulées comme nous les envisagions, c'est-à-dire terminer et soutenir ce travail avant l'entrée en vigueur définitive de la suppression de la TP (janvier 2011). Donc, puisque la taxe professionnelle est supprimée (selon le législateur), nous avons décidé, d'une part, de parler, dans cette thèse, d'ancienne ou d'ex taxe professionnelle et, d'autre part, de réécrire tous les passages la concernant au passé (passé simple, passé composé ou imparfait de l'indicatif, etc.). Autrement dit, parler de cette taxe plus au passé qu'au présent, comme si elle existe encore. Ces changements, liés au nouveau contexte de la fiscalité directe locale, ont été déjà pris en compte dans l'introduction générale. D'ailleurs, ce sont eux qui expliquent principalement l'avant propos finalement rédigé et accompagnant cette thèse.

- les personnes veuves dont le revenu de référence de l'année précédente est inférieur à un certain plafond,
- les contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir seuls aux nécessités de l'existence dont le revenu de référence de l'année précédente est inférieur à un certain plafond,
- les bénéficiaires du RSA et/ou du RMI¹.

Pour que ces exonérations prennent effet, les contribuables doivent habiter leur résidence principale, soit seul, soit avec leur conjoint, soit avec des personnes fiscalement à leur charge, soit avec d'autres personnes titulaires de la même allocation. Les intéressés ne doivent pas également dépasser les plafonds de revenus exigés en matière de taxe d'habitation et fixés annuellement par le législateur.

Peuvent, par contre, bénéficier d'un dégrèvement partiel, les contribuables dont le revenu de référence de l'année précédente ne dépasse pas un certain plafond, fixé en fonction de la situation de famille.

Le dégrèvement partiel se traduit par un plafonnement de la taxe d'habitation à 4,3% du montant du revenu de référence pris en compte (voir tableau 2 : ci-dessous), revenu diminué d'un abattement variant en fonction de la taille du foyer fiscal (voir tableau 3 : page 58).

Tableau 2 – Plafond du revenu fiscal de référence pour l'application du plafonnement de la taxe d'habitation en Métropole, selon les parts, en 2010 (en euros)

Nombre de part(s)	Montants
1 part	23.224
1 part $\frac{1}{4}$	25.937
1 part $\frac{1}{2}$	28.650
1 part $\frac{3}{4}$	30.785
2 parts	32.920
2 parts $\frac{1}{4}$	35.055
2 parts $\frac{1}{2}$	37.190
2 parts $\frac{3}{4}$	39.325
3 parts	41.460
Supérieur à 3 parts	41.460 +4.270 par demi-part ou 2.131 par quart de part s'ajoutant à 3 parts.

Source : auteur, à partir des de : Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme d'Etat (année 2010).

¹ Dans les couples mariés, la condition d'âge ou de handicap peut n'être remplie que par l'un des conjoints. Les titulaires du RMI (aujourd'hui quasiment tous devenus titulaires du RSA) continuent de bénéficier de l'exonération l'année suivant celle où ils cessent de percevoir cette prestation.

Tableau 3 – Abattements à imputer sur le revenu fiscal de référence pour l'application du plafonnement en Métropole de la taxe d'habitation, selon les parts, en 2010 (en euros)

Nombre de part(s)	Montants
1 part	5.038
1 part $\frac{1}{4}$	5.766
1 part $\frac{1}{2}$	6.494
1 part $\frac{3}{4}$	7.222
2 parts	7.950
2 parts $\frac{1}{4}$	8.678
2 parts $\frac{1}{2}$	9.406
2 parts $\frac{3}{4}$	10.134
3 parts	10.862
Supérieur à 3 parts	10.862 +2.575 par demi-part ou 1.288 par quart de part s'ajoutant à 3 parts.

Source : auteur, à partir de : Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme d'Etat (année 2010).

Par opposition à cette première catégorie d'impôts directs locaux (taxe professionnelle et taxe d'habitation), où l'intervention de l'Etat a fini ou avait fini (pour le cas de l'ancienne taxe professionnelle) par atteindre des proportions inquiétantes, les deux impôts fonciers (taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe foncière sur les propriétés bâties), qui complètent le tableau des impôts directs locaux, semblent être peu ou moins touchés par l'interventionnisme de l'Etat. Ce qui, par conséquent, voudrait dire qu'ils sont faiblement concernés par les exonérations et dégrèvements législatifs.

Les parts prises en charge par l'Etat dans les produits finaux du foncier non bâti et du foncier bâti, en 2007, se chiffrent respectivement à 11% et à 5% (DGCL, novembre 2007 et Guengant, mars-avril, 2008), donc très loin des pourcentages donnés plus haut sur les ancienne taxe professionnelle et taxe d'habitation. En 2010, la part assumée par l'Etat dans les produits globaux de ces deux impôts directs, appelés « taxes foncières », est estimée à seulement 5,8%. Et en 2001, celle-ci est envisagée à 4,6%, soit une baisse de plus d'un point par an (voir tableau 4 : page 59).

Tableau 4 – Produits des impôts directs locaux et parts assumées par l'Etat, 2006-2011 (en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taxe d'habitation						
Produit de l'impôt	14 238	14 880	15 534	16 679	17 453	18 857
Dégrèvements exécutés	2 966	3 028	3 063	3 181	3 300	3 400
Compensations perçues	1 189	1 207	1 227	1 223	1 319	1 290
Part assumée par l'Etat en %	29,2	28,5	27,6	26,5	26,5	24,9
Taxes foncières						
Produit de l'impôt	19 766	20 655	21 559	23 501	24 736	27 253
Dégrèvements exécutés	574	583	726	663	710	750
Compensations perçues	869	879	849	753	722	491
Part assumée par l'Etat en %	7,3	7,1	7,3	6,0	5,8	4,6
Taxe professionnelle puis CET/IFER (à partir de 2010)						
Produit de l'impôt	27 443	28 638	30 032	32 317	33 161	17 574
Dégrèvements exécutés	8 715	9 356	11 909	13 472	11 489	6 458
Compensations perçues	1 921	1 817	1 494	1 191	1 114	535
Part assumée par l'Etat en %	38,8	39,0	44,6	45,4	38,0	39,8

Source : auteur, à partir du projet de loi de finances pour 2011 (Sénat).

Les exonérations et dégrèvements législatifs du foncier non bâti, pris en charge par l'Etat, concernent particulièrement les exonérations, sur délibération du conseil, de 5 ans pour les jeunes agriculteurs ; tandis que ceux du foncier bâti renvoient principalement aux exonérations temporaires et facultatives pour constructions neuves : 2 ans ou 10 ans lorsque financement par l'Etat, 15 ans pour les logements H.L.M.

Fiche synoptique sur les principaux dégrèvements et exonérations des impôts directs locaux (année référence 2009).

Impôts	Foncier non bâti	Foncier bâti	Taxe d'habitation	Taxe professionnelle
Principaux dégrèvements et exonérations	exonération de 5 ans pour les jeunes agriculteurs, sur délibération du conseil.	exonération temporaires et facultatives pour constructions neuves : 2ans ou 10 ans (lorsque financement par l'Etat), 15 ans pour les (H.L.M.).	abattement général à la base (0, 5, 10 ou 15%), abattement pour charge de famille (10% pour chacune des 2 premières personnes à charge + 5 point de % par personne à partir de la troisième personne, pouvant être majorée de 5 ou 10 point de %) - réductions pour les personnes faiblement imposés - exonération pour les bénéficiaires du RSA et RMI - exonération pour certaines personnes non imposables : * les veuves ou veufs, les + de 60 ans à faibles revenus, les invalides et infirmes, à faibles revenus * les titulaires de l'allocation supplémentaire ou de l'allocation adultes handicapés.	exonération pour création d'entreprises dans des zones défavorisées - exonération pour les entreprises de spectacles - abattement général de 16% sur les bases ; - réduction en faveur des artisans employant au plus trois salariés - plafonnement sur la valeur ajoutée: 3,5%.

Source : Fiche réalisée par l'auteur.

1.2. Les impacts indirects des exonérations et dégrèvements législatifs (effets méconnus ou très peu connus)

Autant les exonérations et dégrèvements législatives inquiètent par leurs effets immédiats sur les impôts directs locaux (exonérations surtout), autant ils peuvent constituer, dans le temps, des menaces vis-à-vis du pouvoir financier des collectivités territoriales.

En effet, ceux-ci peuvent aussi, par des effets que nous qualifierons cette fois-ci « de méconnus » ou de « très peu connus », participer à la réduction des marges de manœuvre financières des collectivités locales, notamment celles des communes qui se trouvent être les principaux bénéficiaires des produits de la fiscalité directe locale : à la différence des autres collectivités locales françaises (départements et régions), les communes perçoivent tous les

impôts directs locaux, donc toute politique les affectant se répercute directement sur les marges de manœuvre financières dont elles disposent.

Si les effets négatifs des exonérations, sous toutes leurs formes (court, moyen et long terme), semblaient être très bien connus ou ne faisaient l'ombre d'aucun doute, ceux portant sur les dégrèvements législatifs¹ ne l'étaient presque pas, sinon très peu.

Les dégrèvements, à la différence des exonérations, présentaient cette réputation d'être sans effet, dans le temps, sur les budgets des collectivités locales. Et à ce titre, ils semblaient même constituer « *une aubaine* » pour les collectivités locales, en général, et les communes, en particulier, qui, d'après plusieurs chercheurs, élus locaux et/ou nationaux, comme Carrez (2008), pouvaient exploiter cette faille judiciaire pour, en quelque sorte, accroître leur marges de manœuvres en matière de politique fiscale : vote, par exemple, d'un taux plus élevé qu'à l'accoutumée, puisque sachant d'avance que c'est l'Etat qui va supporter l'effet taux qui va découler du dégrèvement accordé et non le contribuable désigné. Cependant, la situation a progressivement changé dans le temps, en ce qui concerne certains impôts directs locaux tels que la taxe professionnelle.

Entre 2007 et 2010 (année du début de la suppression de la TP), par exemple, on ne pouvait plus tenir ce discours à propos des dégrèvements législatifs touchant la taxe professionnelle. En effet, ceux-ci étaient finalement presque exclus de ce caractère sans effet sur les budgets des collectivités territoriales. Compte tenu de leur prise en charge de plus en plus élevée au fil des années, l'Etat avait fini par mettre en place, à partir de 2007, une politique dite « *de plafonnement* » de ses compensations (limitation de ses pourcentages de prise en charge).

« La réforme du plafonnement de la taxe professionnelle en 2007 instaure en effet pour la première fois un dégrèvement coûteux pour les collectivités locales. Le nouveau dispositif organise un bouclier fiscal sur le modèle en vigueur jusqu'en 1995. Les entreprises plafonnées sont désormais immunisées contre d'une part, tout écart positif de croissance entre la valeur locative des immobilisations et la valeur ajoutée et, d'autre part, toute augmentation des taux d'imposition. La croissance du dégrèvement imputable au relèvement du taux est désormais à la charge de la collectivité responsable. L'effet taux n'est plus financé par l'Etat comme de 1979 à 1995, ou répercuté sur le contribuable comme de 1996 à

¹ Les effets négatifs des dégrèvements législatifs sur les budgets locaux n'étaient évoqués que dans le long terme et très rarement d'ailleurs.

2006, mais déduit du montant de l'impôt reversé à la collectivité locale.», avait précisé Guengant (mars- avril 2008).

En plafonnant ses compensations de dégrèvements législatifs liées à la taxe professionnelle, le législateur cherchait systématiquement, par ce moyen, à réduire « l'effet taux » derrière lequel se cachaient les collectivités territoriales pour mettre à profit leur principale marge de manœuvre financière (Carrez, op. cit.). Ce qui semblait donc (surtout dans le moyen, voire long terme) se traduire par une perte financière importante pour les collectivités territoriales, dont près de la moitié de « l'effet taux » voté depuis l'Acte I de la décentralisation (42%) correspond justement « à des dégrèvements » (Guengant op. cit.) : l'auteur attribue l'autre moitié des hausses cumulées de pression fiscales depuis l'Acte I de la décentralisation à « l'effet taux réellement acquitté par les contribuables locaux ».

Face donc à ces effets des exonérations et des dégrèvements législatifs, on ne peut, aujourd'hui, s'empêcher de s'interroger sur les causes et les conséquences de cette interventionnisme, et ce, à l'image de bon nombre de chercheurs, élus locaux et/ou nationaux (comme nous allons le voir dans le point qui suit) :

- qu'est ce qui a engendré donc ces agissements du législateur ?
- que cacherait réellement cette large autonomie fiscale « à la française », souvent rappelée?
- mériterait-elle (autonomie fiscale) d'être qualifiée ainsi, si l'on sait maintenant le degré d'intervention de l'état dans le mode de financement destiné au contribuable local français ? etc.

C'est à ces questions que nous allons chercher à apporter des éléments de réponse dans les parties deux autres sous-parties de ce chapitre.

2. L'interventionnisme de l'Etat, presque une évidence

En dépit du fait que notre sujet porte sur la commune, notre analyse va essentiellement, dans cette partie, porter sur la fiscalité directe locale, en général. Cependant, l'usage dominant de l'un pour l'autre n'induit pas des différences de fond très marquées, dans la mesure où, ce sont presque les mêmes problèmes que l'on retrouve à tous les échelons de la décentralisation, c'est-à-dire de la commune à la région, en passant par le département. Il y a besoin, tout de

même, de souligner que nous allons apporter la précision là où il y a nécessité de la faire. Par exemple, lorsqu'il va s'agir de ressortir, par des évidences statistiques (des statistiques devant nous permettre d'étayer quantitativement notre analyse, par exemple) qui intéressent plus la commune que les autres collectivités territoriales, nous allons faire usage que des données relatives à cette dernière.

Concernant, cependant, l'objet de cette partie, il faut préciser qu'il va consister à principalement analyser les causes de l'interventionnisme de l'Etat dans la fiscalité directe locale. En effet, le législateur, faute de pouvoir reformer, une bonne fois pour toute, la fiscalité directe locale (Guengant, 2005a), mais aussi, à défaut d'apporter des réponses claires en termes de répartition de compétences entre les pouvoirs central et local¹ (Lambert, 2007), est arrivé à un stade d'interventionnisme très élevé, que plusieurs auteurs voient aujourd'hui comme une quasi-obligation.

Dans un premier temps (2.1), nous allons chercher à situer ces causes dans ce que nous appelons « l'Echec de l'Etat vis-à-vis des réformes fiscales locales » (raisons principalement financières) et dans un deuxième temps (2.2), nous allons les inscrire dans les problèmes liés à l'évolution de la décentralisation en France, précisément à la question de l'inadéquation entre charges transférées et ressources, pas seulement transférées, mais aussi mobilisées (raisons principalement juridiques). Nous allons également nous intéresser (2.3) à la lancinante problématique de l'obsolescence des bases fiscales (raisons technico-économiques).

2.1. Relations financières entre Etat et collectivités territoriales: une immixtion progressive et presque acceptée

S'il est pertinent ou normal de s'interroger sur ce qui a conduit l'Etat à prendre en charge autant de parts de la fiscalité directe locale, jusqu'à devenir, incontestablement, « *le premier contribuable local* », il l'est, peut-être, également sur la façon dont il a fait pour arriver à de telles proportions, notamment dans certains impôts, tels que la taxe d'habitation, la taxe professionnelle (hier) et ses remplaçants (CET/IFER), voire la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

La fiscalité directe locale française, dans son ensemble, est souvent présentée comme une fiscalité presque impossible à réformer ; car tellement elle a été l'objet, pendant de

¹ C'est-à-dire entre l'Etat et les collectivités territoriales.

nombreuses années, d'échecs et de « tâtonnements » (Guengant, 2005), quant à la volonté de la rendre moins critiquée et plus acceptée. En effet, la plupart des réformes proposées ou mises en application par le législateur, au cours notamment de cette dernière décennie, sont loin de susciter une forte adhésion, et ce, que ce soit du côté des élus locaux, des chercheurs, voire de certaines structures ou assemblées étatiques (Chambres Parlementaires comme le Sénat, les Conseils tels que le Conseil Economique et Social, etc.)

En 2003 et 2004, par exemple, c'est-à-dire au lendemain de la série de réformes sur la taxe professionnelle (suppression de la part salaire entre 2000 et 2002) et la taxe d'habitation (réformes de 2000), le Sénat a produit deux rapports successifs, des noms de « Arthuis » (rapport Sénat n° 289, 2002-2003) et « Fréville » (rapport du Sénat n° 71, 2003-2004), dans lesquels il a respectivement attiré l'attention du législateur sur les pistes à adopter pour une éventuelle réforme de la fiscalité directe locale et surtout sur l'avenir de la taxe d'habitation. Il en est de même du Conseil Economique et Social qui, dans son rapport datant de 2006 (rapport Valletoux), a fait un diagnostic sans complaisance sur les finances locales qui, selon lui, méritent davantage d'être prises en compte dans les réformes publiques.

Les réactions qui ont suivi les différentes réformes suffisent pour montrer comment celles-ci sont, à la fois, perçues et jugées par les élus locaux (notre questionnaire septembre 2008 adressé aux 47 communes du Val-de-Marne, rapport des assemblées locales – ARF, ADF, AMF – de novembre 2006), les élus nationaux (Arthuis, 2003 ; Marini, 2004 ; etc.), les universitaires (Gilbert, Guengant, etc.), les représentants des Conseils nationaux, tels que le Conseil Economique et Social (Valletoux, 2006) et même, de façon assez récente, les Comités chargés de réfléchir sur la Révision Générale des Politiques Publiques, tels que celui portant sur « *les relations entre l'Etat et les collectivités locales* » et présidé par Lambert (2007) et celui concernant « la Réforme des Collectivités Locales » et dirigé par Balladur (CRCL, mars 2009). En général, on parle souvent « d'échecs » ou de « mesures à contre sens » :

- « échec » des tentatives répétées de réformer la taxe professionnelle : suppression de la part salaire entraînant une forte compensation ; rapport Fouquet un « rapport mort-né », jeté aux oubliettes car jamais mis en application, etc.
- « échec » ou mesure à « contre sens » dans la réforme de la taxe d'habitation : l'Etat en voulant réformer la taxe d'habitation a rendu cet impôt incompréhensible et difficile à saisir par les élus locaux : cet impôt est désormais perçu comme un impôt plus national que local (Fréville, 2003), etc.

Cependant, cette façon de procéder du législateur par de faibles intentions de réformes ou par de longues phases de « *tâtonnement* » (Guengant, op. cit.), quant à la réforme à mettre en application, n'est pas nouvelle, parce que, si l'on parcourt l'histoire de la fiscalité directe locale française (communale particulièrement), on se rendrait compte qu'elle remonte à très longtemps.

En France, l'intervention de l'Etat dans les finances locales communales semble être une vieille tradition. Pour à la fois mieux comprendre et appréhender davantage cette tradition, il paraît judicieux de faire un retour historique sur ce contexte et cette situation français, parfois jugés assez particuliers en Europe.

L'intervention de l'Etat dans les finances communales françaises est aussi vieille que la création des communes, c'est-à-dire qu'elle remonte du lendemain de la Révolution Française de 1789 (Fougère et al. – sous la direction de –, mars 2002¹).

Déjà du temps du Consulat (1799-1804) et de l'Empire (1804-1814), l'Etat intervenait dans la fiscalité locale, mais cela ne dérangeait personne. Pour que cette intervention commence à faire parler réellement d'elle, il a fallu attendre sous la 3^{ème} République (1870-1940) qui suivit le Consulat et l'Empire. C'est, en effet, pendant cette période que « *les premières voix se sont levées* » (Fougère et al. ibidem) pour condamner cet acte qui devenait de plus en plus répétitif. Même si le législateur trouvait des raisons pour expliquer ces premières séries d'interventions, celles-ci n'ont pas pourtant manqué d'être décriées et condamnées par plusieurs voix. En effet, sous la 3^{ème} République, le législateur trouvait juste et justifié son immixtion dans la fiscalité directe locale pour deux raisons principales :

- d'abord, pour un souci de développement, notamment des communes qui en avaient besoin ;
- ensuite, pour permettre aux communes de mieux parer à la crise économique qui sévissait dans ces « années 30 »: crise économique mondiale.

Au cours de ces années de crise, pour faire donc face à ce double enjeu, c'est-à-dire équiper les communes et amoindrir les effets négatifs de la crise, le législateur avait jugé nécessaire d'accroître sa contribution au budget des communes. L'aide aux collectivités

¹ C'est à partir de cet ouvrage, rédigé par plusieurs auteurs (c'est une sorte de compilations d'articles sur différentes thématiques relatives à la décentralisation en général), que cette approche historique va être essentiellement faite.

locales avait, ainsi, été accentuée, sous l'effet du Plan d'Outillage National (surtout pour les communes rurales) : électrification, adduction d'eau, reboisement, désenclavement, des communes montagneuses, mise en place du téléphone automatique, etc. D'autres mesures d'aide et d'accompagnement avaient également été prises, telles que l'accroissement des subventions versées aux communes, la création d'une Caisse nationale de crédit aux départements et aux communes, etc.

Si le Plan d'Outillage National (PAN) avait pour corollaire principal le renforcement de la tutelle financière des communes (« *Le décret-loi du 30 octobre 1935 rend au seul préfet le pouvoir de régler les budgets de toutes les communes* »), les aides prises dans le cadre de la crise l'étaient moins. Celles-ci visaient plutôt directement les populations, car il faut rappeler et préciser que les effets négatifs de la crise avaient commencé à atteindre fortement ces dernières dont l'entité administrative la plus proche est la commune ; d'où la mise en place de cette politique d'amoindrissement des conséquences sociales (chômage surtout) par le biais de la fiscalité locale, prônée par le législateur.

Cette intervention de l'Etat français dans la fiscalité directe locale ne s'est pas aussi arrangée au mieux sous la quatrième République. Le comportement du législateur, sous cette République assez limitée dans le temps (octobre 1946- octobre 1958), est presque pareil, sinon plus accru, que celui connu sous la 3^{ème} République. Au cours de cette période post-seconde Guerre Mondiale, marquée par la reconstruction nationale (une bonne excuse donc), l'Etat a continué à intervenir, de plus belle, dans les finances locales.

Paradoxalement, c'est aussi sous la quatrième République qu'un projet de loi a, pour la première fois, envisagé, en France, d'exclure, par une réforme adaptée, l'intervention de l'Etat dans la fiscalité directe locale. Il s'agit du Projet de loi portant « *réforme des impôts perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes ou établissements publics ou privés et transferts à l'Etat de certaines dépenses* ». Ce projet de loi, connu sous le nom de « *Projet de loi Queuille* » et datant de 1949, envisageait, précisément pour 1951, des ressources permettant aux communes de pourvoir à leurs dépenses sans recourir aux concours financiers de l'Etat qu'il voulait, par conséquent, exclure du champ fiscal direct local. Pour atteindre cet objectif qu'il s'était assigné¹, le Projet de loi Queuille prônait exactement l'abandon des principaux fictifs des anciennes contributions d'Etat et le don à l'impôt local d'une assiette reposant sur des bases réelles susceptibles de s'adapter à l'évolution de la situation

¹ Exclure l'Etat du champ de la fiscalité directe locale.

économique. Sauf que, ce projet de loi n'a pas pu être finalement adopté ; laissant, alors, la fiscalité directe locale dans son état habituel, c'est-à-dire caractérisée par une forte immixtion de l'Etat.

Au cours de la 5^{ème} République (1958- à nos jours), malgré les quelques réformes¹ et les changements de contexte apportés², il semble que la situation n'ait pas, pour autant, beaucoup évolué. D'autant que, l'Etat continue à intervenir davantage dans la fiscalité directe locale, en prenant en charge des pans entiers de certains impôts directs locaux, comme nous l'avons démontré dans le point précédent (chapitre I.1).

Pourtant depuis 1959, la fiscalité directe locale ne cesse de connaître des tentatives de réformes. Déjà en 1983, Legrand (In ADEF, 1983) parlait de « *vingt trois années de réforme de la fiscalité* », qu'il situe de « *l'ordonnance du 7 janvier 1959* », posant le principe de la réforme de la fiscalité directe locale, notamment du remplacement des quatre vieilles contributions locales par quatre nouvelles taxes, à la « *déclaration de Robert Quilliot³ du 19 février 1982* », estimant que le principe d'un impôt déclaratif annuel sur la valeur vénale des terrains déclarées par les propriétaires est une hypothèse de réforme. Tandis qu'en 2005, Laurent (2005), dans son article intitulé « *Finances locales : vingt années de décentralisation* », revenait sur le bilan des réformes fiscales locales appliquées ou entreprises entre les deux Actes de la décentralisation (entre 1982 et 2004). C'est cela que nous allons, à présent, tenter de montrer en s'intéressant aux pouvoirs financiers des collectivités territoriales sous les deux Actes de la décentralisation, ci-dessus cités.

- **L'Acte I de la décentralisation et pouvoir financier des collectivités territoriales**

Pour permettre aux collectivités territoriales de répondre à l'Acte I de la décentralisation, le législateur a quasiment reconduit le même système, c'est-à-dire celui qui prévalait du temps de l'Etat centralisé (avant l'Acte I de la décentralisation) et plus exactement sous les 20 premières années de la 5^{ème} République, voire légèrement plus (1958-1981). En effet, excepté la taxe professionnelle, instituée quelques années auparavant, en 1975 (créée par une loi du 29 juillet 1975, en remplacement à l'origine de la patente), aucun nouvel impôt local n'a été créé

¹ On peut, par exemple, citer le long processus de réforme de la fiscalité directe locale, entamé en 1959 et finalement adopté entre la fin des années 70 et le début des années 80.

² Acte I puis Acte II de la décentralisation.

³ Robert Quilliot fut Ministre de l'Urbanisme et du Logement de la France de 1981 à 1983.

pour accompagner cette grande mesure politique qu'est l'Acte I de la décentralisation. Or, ce système reconduit avait déjà presque montré ses limites, comme nous avons tenté de le montrer plus haut, en revenant historiquement sur les tentatives et les échecs de réformes connus sous les troisième, quatrième et cinquième (principalement les deux premières décennies de celle-ci) « Républiques ». « (...) *L'acte I de la décentralisation n'avait pas, à court terme, étendu sensiblement le périmètre financier local, ni du côté des ressources, ni du côté des charges (...)*», a précisé Guengant (mars-avril 2008).

La seule grande innovation apportée par le législateur pour permettre aux collectivités territoriales de répondre pleinement à leurs nouvelles missions (nouvelles compétences, bien sûr) est le vote du taux, institué deux années plus tôt par la loi du 10 janvier 1980¹. Or celui-ci, en dehors des mesures d'encadrement qui ont accompagné sa mise en œuvre (plafonnement et liaison), dispose, en réalité, d'un effet largement moins important que celui des bases².

Le vote des taux n'a, dans l'ensemble, ni arrangé, ni résolu le problème majeur auquel était déjà confrontée la fiscalité directe locale, en l'occurrence, l'interventionnisme de l'Etat dans la fiscalité directe locale. Au contraire, elle l'aurait accru, dans une certaine mesure. Puisqu'en dépit des nouvelles charges qui ont suivi l'Acte I de la décentralisation, le législateur a défini et mis à la disposition des collectivités territoriales un vote des taux assez limité dans son incidence économique réelle sur les budgets des collectivités territoriales.

En effet, le vote des taux n'a pas sérieusement permis aux collectivités territoriales d'atteindre les effets escomptés, et cela, nonobstant, le fait que l'on admet qu'il a constitué une étape essentielle dans le long processus de modernisation de la fiscalité directe locale initié en 1959 (ordonnance du 7 janvier 1959³) et dont on a fait allusion plus haut. Par exemple, le vote des taux n'a pas permis aux collectivités territoriales d'équilibrer, d'une part, dépenses et ressources transférées et, d'autre part, de corriger efficacement les interventions de l'Etat dans la fiscalité directe locale.

¹ C'est cette même loi qui a fait des quatre impôts directs locaux des « impôts de quotité », mettant ainsi fin à leur caractère jadis porté sur la « répartition » (avant cette loi on parlait, en France, d'« impôts de répartition »).

² En 2008, par exemple, Guengant (mars-avril 2008) a placé la différence, depuis l'Acte I de la décentralisation à 16 points : 42% contre 58%.

³ Cité In Fougère et al. (2002).

Selon Guenguant (op. cit.), sur les 48 milliards d'euros d'impôts directs supplémentaires perçus par les collectivités locales, entre le début de l'Acte I de la décentralisation et 2007, environ 5,7 milliards seulement compensent le différentiel négatif entre dépenses et ressources transférées, soit un peu plus de 20% des dépenses correspondantes. Et en 2003 (année précédant l'Acte II de la décentralisation), le taux de prise en charge par l'Etat de la fiscalité directe locale s'élevait à 34,6¹% des produits globaux des 4 impôts directs.

En conséquence, on peut comprendre l'intérêt longtemps porté par les collectivités territoriales sur la désormais ancienne taxe professionnelle. Celles-ci (communes et départements surtout) n'ont pas, en effet, hésité, pour mener à bien les nouvelles charges qui leur sont confiées, de se tourner vers l'impôt le plus productif (l'ancienne taxe professionnelle) en qui elles ont rapidement vu une véritable source de financement et de développement économique solide; créant, ainsi, de nouveaux enjeux qui ne tarderont pas à montrer leurs limites : désorientation des objectifs premiers de la décentralisation (ici on peut citer la concurrence entre territoires – notamment entre les communes – engendrée par cette taxe : les stratégies d'attraction des entreprises sur les territoires sont devenues monnaie-courante ; mais également les problèmes d'équilibre, en matière de transferts de charges fiscales entre contribuables, notamment entre contribuables ménages, les « logements » et contribuables « activités », les entreprises).

Avec un produit progressant plus vite que le PIB², la taxe professionnelle a constitué, depuis sa création jusqu'à sa suppression par la Loi de Finances 2010, un facteur d'accroissement des ressources pour les collectivités territoriales (les communes³ particulièrement). En 2003, c'est-à-dire au cours de la dernière année de la suppression de sa part salaire, la taxe professionnelle avait représenté 22,7 milliards d'euros, soit la moitié du produit total des quatre taxes directes (Observatoire des Finances locales, 2004). C'est d'ailleurs, à cause de cette sorte de pression fiscale constamment exercée sur les entreprises⁴

¹ Nous allons revenir sur l'évolution de ce taux entre 1997 et 2011 dans le dernier point (3) de ce chapitre, c'est-à-dire quand nous allons étudier les effets de l'interventionnisme de l'Etat par rapport aux autonomies fiscale et financière.

² En dépit de la suppression de la part « salaire » entre 1999 et 2003 et nonobstant les fortes compensations exonérations et dégrèvements législatifs qui y sont régulièrement apportées par l'Etat.

³ Même si à partir de 1999, elle est davantage consacrée au financement des intercommunalités.

⁴ Si elle n'est pas la seule raison expliquant la suppression de la taxe professionnelle, elle est certainement la principale.

(Thoris, septembre 2008), qui se trouvent être les contribuables désignés pour cet impôt, que le législateur a finalement opté pour sa suppression¹.

- **L'Acte II de la décentralisation et pouvoir financier des collectivités territoriales**

Comme l'Acte I de la décentralisation, l'Acte II n'a pas permis de juguler définitivement la question, plus que compliquée, relative aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. En effet, malgré la garantie constitutionnelle de 2003 (la réforme constitutionnelle de mars 2003), dont un des objectifs principaux était de doter les collectivités territoriales de ressources qui soient à la hauteur des compétences transférées, les collectivités locales semblent toujours être confrontées aux mêmes problèmes financiers, à tel point que l'Etat a continué à intervenir et à agir comme sous l'Acte I de la décentralisation.

L'Acte II de la décentralisation n'a pas mis un terme, ni considérablement diminué, le problème lié à la prise en charge par l'Etat des parts entières de certains impôts de la fiscalité directe locale (communale notamment), d'autant plus qu'il n'a pas, absolument, modifié le paysage fiscal direct local français.

Au lendemain de l'Acte II de la décentralisation, les collectivités territoriales, en général, et les communes, en particulier, se sont retrouvées avec les mêmes impositions directes, et ce, en dépit du fait que leurs charges ont augmenté. De nouvelles charges leur ont été confiées, sans pour autant qu'elles aient réellement, en retour, bénéficié de nouvelles sources de revenus directs, car la compensation financière des compétences transférées (loi du 13 aout 2004) a été effectuée à partir de ressources indirectes (TSCA et TIPP), qui, de surcroît, ne concernent que les régions et les départements (pas de nouvelles taxes mises à la disposition des communes, ni de partage d'impôts avec l'Etat, contrairement aux départements et régions qui ont respectivement bénéficié de la TSCA et de la TIPP).

Les impôts directs locaux (hors TEOM) représentent une proportion stable de près de 40% des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales. Les recettes de la fiscalité indirecte, elles, sont en hausse depuis 2005 (lendemain de l'Acte II de la décentralisation), passant de 12,7% à 16,7% en 2008 (DGCL, juillet 2010). Or, depuis 2003, l'écart de

¹ Pour rappel, la suppression de la taxe professionnelle a, d'abord, été annoncée pour fin 2009 par le Président (Discours du Président Nicolas Sarkozy de février 2009) puis pour fin 2010 par la Loi de finances de la même année.

croissance entre dépenses et recettes transférées au titre de l'acte II a nécessité le prélèvement de 2,1 milliards de taxes foncières, d'habitation et professionnelle supplémentaires, soit près de 15% des dépenses nouvelles (Guengant, mars-avril 2008) et une hausse constante (surtout entre 2004 et 2008) des parts assumées¹ par l'Etat dans les produits totaux de la fiscalité directe locale : passage de 23,8% en 2004 à 28,7% en 2008, soit plus de 5 points en 4 ans (Loi de Finances 2011).

En effet, les dépenses locales occupent aujourd'hui encore une part importante dans l'ensemble de la dépense publique. Alors qu'elles ont rapidement augmenté à cause de l'Acte II de la décentralisation, les recettes ne semblent pas suivre le même rythme. Par exemple, en 2007, pendant que les dépenses (voir tableau 5 : ci-dessous) ont représenté – investissement et fonctionnement confondus – plus de 200 milliards d'euros (exactement 200,1 milliards d'euros, dont plus de la moitié pour le seul secteur communal), soit 20% de l'ensemble de la dépense publique française, les recettes (fonctionnement et investissement réunis : voir tableau 6 : page 72), constituées majoritairement par les quatre impôts directs locaux, n'ont représenté que 181,8 milliards d'euros. Ce qui correspond à un différentiel de plus de 18,3 milliards d'euros.

Tableau 5 – Dépenses des collectivités locales, par nature, en 2007 (en milliards d'euros)

	Régions	Départements	Secteur communal	Ensemble
Section de fonctionnement dont :	14,1	45,1	73,1	132,3
- frais de personnel	1,6	8,4	34,6	44,6
- dépenses d'intervention	10,3	30,1	12,9	53,3
- dépenses de fonctionnement	2,1	6,6	25,6	34,3
Section d'investissement dont :	10,3	16,6	40,9	67,8
- remboursement de dette	1,3	2,5	7,5	11,3
- subventions d'investissement	5,4	5,4	2,2	13,0
- dépenses d'équipement	3,7	8,8	31,2	43,7
Total	24,4	61,7	114,0	200,1

Source : auteur, à partir de : Observatoire des finances locales (juillet 2008).

¹ Pour plus de détails sur les parts assumées par l'Etat dans les produits globaux des impôts directs locaux, voir plus loin, c'est-à-dire le premier point de la troisième partie de ce chapitre, intitulé « Etat des lieux sur autonomie fiscale en France ».

Tableau 6 – Recettes, par secteur, des collectivités locales en 2007 (en milliards d’euros)

	Régions	Départements	Secteur communal		Ensemble
			Communes	groupements	
Section de fonctionnement dont :	19,6	54,3	69,6	26,2	161,3
- concours de l’Etat dont	8,3	13,2	19,2	7,0	47,7
<i>DGF</i>	5,2	11,6	16,0	6,1	39,0
- impôts et taxes dont	10,5	35,0	40,1	16,5	93,7
<i>4 taxes directes</i>	4,4	19,0	26,2	12,9	62,5
- autres recettes	0,8	6,1	10,3	2,7	19,9
Section d’investissement dont :	1,9	3,2	12,2	3,3	20,5
- dotations et subventions	1,6	2,6	8,2	2,2	14,6
- autres recettes	0,3	0,6	4,0	1,1	5,9
Total	21,6	57,5	81,8	29,5	181,8

Source : auteur, à partir de DGCL (2008).

Dans l’histoire de la France, les relations financières entre l’Etat et les communes¹ ont souvent été, à causes des interférences, empreintes de « *tensions* », de « *malentendus* » et d’« *arrières pensées* » (Pontier In Fougère et al. 2002). Jamais sous l’Empire, sous la troisième République, sous la quatrième République et même sous la Cinquième République, la question des relations financières entre l’Etat et les collectivités territoriales n’a été définitivement réglée par le législateur. Les interférences financières entre les communes (voire les collectivités territoriales) et l’Etat demeurent aujourd’hui encore, et ce, malgré la dernière réforme proposée par le législateur, en l’occurrence la suppression de la taxe professionnelle et la répartition selon des niveaux de la décentralisation des impôts directs locaux. Le taux de prise en charge par l’Etat de la fiscalité directe locale reste encore élevé. Si en 2010, l’année du début de la mise en œuvre de la réforme, il s’élevait à 24,8%, en 2011 celui-ci est estimé à 20,3%² (Projet de Loi de finances pour 2011). C’est là qu’il faut certainement situer le problème de l’interventionnisme de l’Etat. Sauf que, cela correspondrait, en quelque sorte, à oublier l’aspect juridique de la question, c’est-à-dire la problématique de l’adéquation ou de l’inadéquation entre charges transférées et ressources transférées et/ou mobilisées.

¹ Communes, en particulier, mais collectivités territoriales, en général.

² Nous reviendrons dans le sous-chapitre suivant (chapitre I.3) sur l’évolution entre 1997 et 2011 de ce taux.

2.2. L'inadéquation entre charges transférées et ressources transférées et mobilisées

Cette partie s'intéresse principalement aux problèmes liés à l'évolution de la décentralisation en France. Il s'agit essentiellement de la question de l'inadéquation, de plus en plus grandissante en France, entre charges transférées et ressources, pas seulement transférées, mais également mobilisées. Ce qui peut aussi renvoyer (mais sous un angle juridique et non économique) à la question de la mobilisation des ressources: faut-il mobiliser les ressources fiscales locales directes par l'intermédiaire des « contribuables », c'est-à-dire comme cela est censé être fait « *dans un système de décentralisation accompli* » (Bouvier, 2003) ou faut-il les mobiliser par le biais de Etat, avec dégrèvements législatifs et exonérations ?

En effet, dans un système de décentralisation accompli « *les compétences transférées doivent être totalement compensées par des ressources transférées* » (Bouvier, *ibidem*). Or, en France, depuis 1982, marquant pour certains¹ l'Acte I de la décentralisation, tel n'a jamais été effectivement le cas, pour la seule et simple raison que « *le transfert des lignes budgétaires n'a pas permis de couvrir l'augmentation considérable des besoins et donc des dépenses liées aux compétences transférées* » (Soyer, 2005).

Pour une meilleure compréhension de ce deuxième phénomène², qui est très souvent cité quant à l'explication de la prise en charge par l'Etat des pans entiers de la fiscalité directe locale (Bouvier, Soyer, Fougère et al. etc.), il faut étudier les relations liées à la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, en particulier, les collectivités territoriales, en général.

En France, les relations, en matière de répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ont largement précédé ce qui est communément appelé « l'Acte I de la décentralisation ». En effet, les collectivités territoriales (communes et départements) n'ont pas attendu l'Acte I de la décentralisation pour se voir confier des responsabilités. Comme nous l'avons souligné dans le point précédent, les communes ont, dès le lendemain de leur création, partagé des responsabilités³ avec l'Etat. Donc, que ce soit dans le système centralisé

¹ Dans certaines sources, l'Acte I de la décentralisation est situé à 1981.

² Cette question traduit plus la vision juridique de l'interventionnisme de l'Etat. Elle complète, à ce titre, celle préalablement analysée ou étudiée.

³ Des responsabilités de portée générale, mais aussi d'autres types de responsabilités.

(avant 1982) ou dans le système décentralisé (depuis 1982), la question liée à la répartition des compétences et des charges entre l'Etat et les collectivités territoriales a été présente dans les débats.

Les questions relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ont longtemps été au centre des débats (notamment juridiques) en matière de décentralisation en France. Elles ont traversé, comme celles liées à la répartition des moyens financiers (question intéressant davantage les économistes que les juristes) et premièrement analysées, toute l'histoire des collectivités territoriales.

Par rapport aux communes, Fougère et al. (mars 2002) ont, par exemple, fait remarquer: *« Les relations en France entre l'Etat et les communes ont toujours cachées de nombreuses zones d'ombres. L'histoire de notre pays montre que la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales n'obéit pas à cette logique apparemment simple qui voudrait que les collectivités supportent les charges afférant à leurs compétences propres. Depuis l'Empire les collectivités prennent à leurs charges des dépenses relatives à des fonctions d'intérêt national. Inversement l'Etat participe aux charges locales. Cela n'a jamais favorisé une perception claire des problèmes. »*

Cette situation décrite par les auteurs pose bien le problème et résume parfaitement, dans le temps et dans l'espace, l'imbricatio qui a presque toujours existé en France, en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Il est, depuis très longtemps, difficile en France de saisir ou de faire, de façon nette et claire, la différence entre ce qui relève de l'Etat et ce qui relève des différentes collectivités territoriales : communes et départements, d'abord, puis Régions depuis l'acte I de la décentralisation.

Par exemple, sous la quatrième République et pendant une bonne partie de la cinquième République, c'est-à-dire alors que le système centralisé prévalait encore et qu'il existait déjà un large partage des compétences¹ entre l'Etat, la commune et le département, les relations n'avaient pas été très bien élucidées. C'est pourquoi, tout au long de la quatrième République et pendant les deux premières décennies de la cinquième République, le débat sur cette question capitale a consisté principalement à demander au législateur d'apporter des

¹ Compétences d'intérêt national notamment : police, justice, enseignement, aide sociale, etc.

clarifications sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. En d'autres termes, la question à laquelle les collectivités s'attendaient à ce que le législateur apportât des réponses claires, nettes et précises pouvait être formulée de la façon suivante: qui faisait quoi entre l'Etat et les collectivités locales?

Aujourd'hui¹, le débat a semblé prendre une autre tournure. Désormais, la principale réclamation faite au législateur consiste à apporter des éléments de réponse à la question portant sur les transferts de ressources. Il ne s'agit plus de savoir « qui fait quoi ? », car les collectivités territoriales savent, à peu près, depuis l'Acte I de la décentralisation, ce qui leur est dévolu comme compétences, mais « avec quelles ressources faut-il faire face aux différentes compétences transférées, d'abord au cours de l'Acte I de la décentralisation¹(1982-1983), puis au cours de l'Acte II (2004) ? Ce qui renvoie à la cruciale question du principe de compensation financière, longtemps réclamé par les élus locaux et bon nombre de d'auteurs (Laurent, Guengant, Lambert, etc.) s'intéressant à la fiscalité locale et que semble seulement admettre le législateur à la veille de l'Acte II de la décentralisation, le 28 mars 2003, en l'inscrivant, enfin, dans la Constitution, notamment en son article 72-2 : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

L'équilibre entre compétences et charges transférées, nonobstant cette garantie constitutionnelle tardivement apportée par le législateur, présente encore de nombreuses zones d'ombres en France. Pendant que les charges des collectivités territoriales (les communes particulièrement) augmentent avec les différentes phases de la décentralisation, les ressources, elles, semblent ne pas suivre le même rythme.

Comme nous l'avons montré plus haut (dans le point précédent), la décentralisation (Acte 1 puis Acte 2) est, sans doute, en France, la première cause de la hausse des dépenses, puis des budgets des collectivités territoriales françaises. Depuis la décentralisation, les budgets communaux et intercommunaux, notamment des villes et agglomérations sont, en effet, fortement sollicités dans de nombreux domaines de la vie quotidienne des français au fur et à mesure que l'Etat se désengage progressivement des politiques publiques locales :

¹ On peut même situer cette tournure qu'a prise le débat, exactement au lendemain de l'adoption de l'Acte I de la décentralisation (1982-1983).

sécurité, petite enfance, personnes âgées, rénovation urbaine, environnement, qualité de l'eau et assainissement, gestion et traitement des déchets, transports publics, etc. (Laurent, 2005).

Les collectivités locales (les communes principalement) sont aujourd'hui, du fait de ces désengagements progressifs de l'Etat, devenues les premiers investisseurs en France. En 2004, c'est-à-dire l'année de l'adoption de l'acte II de la décentralisation, ce sont près de 45 milliards d'euros qui ont été investis dans ce secteur par les collectivités territoriales, soit 70% du total de l'investissement public français : infrastructures routières et de transports en commun, équipements publics à caractère social, éducatif, sportif ou culturel, installations de préservation de l'environnement (déchets, eaux), logement, développement économique, etc. (Laurent, *ibidem*).

Les collectivités territoriales font également face à de nombreuses dépenses qu'elles semblent de plus en plus gérer difficilement. Comme les investissements, les dépenses locales ont, en effet, connu des hausses considérables. A ce titre, les dépenses de gestion (personnel, dépenses de fonctionnement des services, achats de services, prestations versées, subventions, etc.) constituent un bel exemple. Celles-ci, du fait de leur montée fulgurante dans les budgets des collectivités, représentent aujourd'hui une vraie particularité, en termes de croissance. Elles ont été multipliées par 4 en vingt ans, voire légèrement plus (c'est-à-dire entre les deux Actes de la décentralisation). Par exemple, en 2004 (Laurent, 2005), les collectivités employaient plus de 1,5 millions d'agents (Etat : 2,5 millions et Hôpitaux 1 million à peu près). Et cette part est beaucoup plus importante dans les communes, producteurs de services au quotidien (50%), que dans les départements (18%) et les régions (6%), qui restent davantage des structures de redistribution et de financement de l'investissement local, dont la maîtrise d'ouvrage est souvent assurée par les communes et les communautés.

En France, les charges transférées aux collectivités territoriales semblent être largement plus élevées que les moyens financiers, surtout directs, mis à leur disposition. Ce qui semble aussi induire (les mêmes causes produisant les mêmes effets) d'autres besoins liés à d'autres modes de financement, comme celui qui fait particulièrement l'objet de cette partie, en l'occurrence le financement par l'Etat. Pourtant en 1949, quand, sous la quatrième République, le législateur, déjà soucieux de la nécessité de la clarification des relations financières entre l'Etat et les communes écrivait ceci : « *Par suite du développement des services publics et des modifications apportées à leur organisation, les ¹rapports financiers*

¹ Cité In Fougère et al. (2002).

de l'Etat et des collectivités se sont considérablement accrus sans les dispositions financières qui, logiquement auraient dû les accompagner, aient toujours été prises. Il en résulte une interprétation du budget général et des budgets locaux préjudiciable à la clarté de ces derniers documents » (Projet de loi de 1949), on se disait que ce problème allait vite devenir un vieux souvenir. Parce que le législateur allait, enfin, régler, définitivement, ce problème qui intriguait déjà les autorités municipales de l'époque. Mais cela n'a pas été finalement le cas, d'autant que les relations entre l'Etat et les collectivités, en matière de transfert de charges et de ressources, restent encore « *nébuleuses* », et ce, en dépit de la publication en 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, du « rapport Lambert », dont deux des trois¹ missions principales étaient :

- la clarification des compétences,
- et la clarification des relations financières.

Selon presque tous les rapports et articles étudiés et par ailleurs cités dans ce travail (voir chapitre I de la première partie), l'intervention de l'Etat dans les finances locales reste encore très importante et pourrait même constituer une menace sérieuse pour les autonomies fiscale et financière². En 2007, par exemple, les concours de l'Etat aux collectivités territoriales ont absorbé 20% des dépenses de l'Etat (Lambert, 2007) : un pourcentage encore jugé très élevé par rapport aux principes financiers de la décentralisation (Guengant, mars-avril 2008).

2.3. La lancinante question de l'obsolescence des bases

En dehors de ces questions globales, renvoyant au principe qui veut que toute charge transférée par le pouvoir central aux collectivités territoriales soit compensée à juste titre, et qui fait encore crucialement défaut dans les relations financières existantes entre l'Etat et les collectivités territoriales françaises, on peut également souligner, mais cette fois-ci de façon très sommaire, le caractère non évolutif des bases³ accompagnant les impôts directs mis à la disposition de ces mêmes collectivités territoriales, et qui semble aussi être à l'origine de cet

¹ La troisième mission était « *l'allégement des contraintes normatives* ».

² C'est cette question qui fera l'objet principal du point suivant.

³ Pour nous, les bases constituent la qualité des ressources transférées, donc elles doivent être dynamiques pour assurer et compenser les charges.

interventionnisme de l'Etat (dans la fiscalité directe locale), étudié dans cette sous-partie de la thèse.

Si à l'époque du système centralisé¹, le caractère peu évolutif des bases pouvait ne pas tellement poser problème², sous les deux Actes de la décentralisation cela paraît moins évident, en ce sens que ce sont les bases³ qui symbolisent, en quelque sorte, la qualité première de ces ressources faiblement ou moyennement transférées par le législateur aux collectivités territoriales. Rien que pour cette place de choix, elles méritent d'être dynamiques et mises à jour afin de mieux assurer et compenser les charges des collectivités territoriales. Or, tel n'est pas totalement le cas, puisque c'est la situation de leur non mise à jour régulière, laquelle avait déjà commencé à être décriée avant même l'adoption de l'Acte I de la décentralisation, qui va continuer, voire perdurer. En effet, il s'agit bien des évaluations ante « *loi juillet 1974* » qui prévalent encore aujourd'hui, bien que le législateur ait récemment envisagé⁴, c'est-à-dire au lendemain de l'adoption de la dernière réforme de la taxe professionnelle, une révision des évaluations cadastrales.

En effet, les dernières évaluations des bases des impôts directs locaux remontent respectivement de 1968 pour le foncier non bâti et 1970 pour le foncier bâti. Pourtant, la loi du 18 juillet 1974 prévoyait une révision générale des bases locatives tous les six ans, doublée d'une actualisation triennale afin de tenir compte du prix des loyers (ultime et dernière mise à jour en 1980), assortie d'une revalorisation annuelle (seule mesure qui fut appliquée), mais sur des bases régulièrement révisées.

¹ Par « époque du système centralisé », il faut comprendre « avant l'adoption de l'Acte I de la décentralisation ».

² Ce qui ne semblait même plus être le cas à un moment donné, d'où, peut-être, l'adoption de la loi prônant le recours à l'évaluation périodique et régulière des bases : loi du 18 juillet 1974, marquant l'instauration d'un mécanisme de mise à jour régulière des bases d'imposition.

³ Selon Guengant (mars-avril 2008), comme nous l'avons souvent rappelé dans ce travail, les bases ont expliqué, entre l'Acte I de la décentralisation et 2007, 58% de la croissance du produit fiscal direct ; contre seulement 42 % pour l'effet taux, pourtant considéré comme la principale marge de manœuvre des collectivités dans la chaîne d'établissement de l'impôt fiscal direct (Dosière et Hoorens, 2001).

⁴ Celui-ci envisageait de le faire avec la Loi de Finances Rectificative pour 2010 ou avec la Loi de Finances pour 2011.

Même les dernières véritables évaluations (celles de 1990), réclamées par les élus locaux et faites par l'administration du cadastre et les services de la DGFip, n'ont jamais été appliquées pour diverses raisons ¹ (politique, sociale, etc.).

La loi du 30 juillet 1990 avait, en effet, prévu la mise en œuvre d'une révision des évaluations cadastrales de l'ensemble des propriétés bâties et non bâties comportant :

- la mise en place d'une nouvelle nomenclature des propriétés ;
- une évaluation des tarifs fondée sur l'observation du marché ;
- un réexamen systématique des locaux professionnels et des biens divers ;
- une procédure associant les élus locaux, les contribuables et l'administration.

L'administration a réalisé les opérations dans les délais prévus par la loi et un rapport analysant les résultats prévisibles de la révision a été remis au Parlement le 30 septembre 1992. Dans la même veine, le gouvernement avait annoncé son intention d'intégrer les résultats de la révision de 1990 dans les bases de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 2000. Pourtant cette échéance n'a jamais été respectée.

L'archaïsme des bases des impôts mis à la disposition des collectivités territoriales a fini donc par constituer un vrai problème dans la fiscalité directe locale. Celui-ci constitue, de nos jours, un réel manque à gagner économique pour les collectivités territoriales (point de vue partagé par plusieurs auteurs et élus locaux et nationaux), et cela, en dépit des revalorisations nominales forfaitaires annuelles, dont les différentes bases concernées font l'objet.

La question de l'obsolescence des bases et celle liée à leurs conséquences sur les ressources des collectivités territoriales sont constamment citées, quant à l'analyse des principaux dysfonctionnements relatifs aux assiettes des impôts directs locaux² français, notamment en termes d'équité et de justice fiscales entre les contribuables.

¹ Nous allons revenir sur cette question liée à l'obsolescence des bases des impôts directs locaux dans la conclusion générale, où nous allons donner les raisons sur ce traitement assez sommaire réservé dans le corps (c'est-à-dire introduction générale, les trois parties et la conclusion générales) de ce travail à cette question. Il importe ici de signaler que l'obsolescence des bases va être également évoquée (dans un contexte différent cependant de celui-ci) dans le chapitre suivant, plus précisément quand il va s'agir d'étudier les incidences économiques et spatiales des impôts directs locaux.

² Tous les quatre impôts directs locaux sont concernés par la valeur locative, qui détermine cette assiette restée longtemps sans être complètement mise à jour et, par conséquent, tant décriée aujourd'hui : taxes foncières, taxe d'habitation et ancienne taxe professionnelle (notamment actuelle CFE, qui représentait 17% de sa base totale).

« En matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'habitation, les transferts résultant de l'absence de révision des bases s'effectuent aux dépens des propriétaires et des occupants de logements construits après 1970, en général, et des logements sociaux, en particulier. En effet, le gel de la situation des bases à 1970, combiné à un système de classification reposant sur la notion d'éléments de confort, aboutit à ne pas prendre en compte le mouvement général d'amélioration intervenu depuis 1970 dans l'ancien habitat », a signalé le rapport sur les finances locales, co-publié en mars 2002¹ par la Direction Générale des Collectivités Locales, la Direction du Budget et la Direction de la Législation Fiscale.

3. Interventionnisme de l'Etat et autonomie fiscale

Cette question va être abordée sous deux angles :

- d'abord, il va consister à faire l'état des lieux sur l'autonomie fiscale française (3.1) ;
- ensuite, il va s'agir de voir comment celle-ci est affectée par les compensations apportées par le législateur aux différents impôts directs locaux (3.2).

3.1. L'état des lieux sur l'autonomie fiscale en France

En France, la fiscalité locale représente environ la moitié des budgets locaux, contre moins de 30% (27% exactement), en moyenne, dans les Etats européens. Cette situation est quasi-singulière en Europe. Le poids de la fiscalité dans l'ensemble des ressources (hors emprunts) des collectivités territoriales françaises figure, en effet, parmi les plus élevés en Europe. La France (presque 50%) se place (*ex æquo* avec le Danemark) à la deuxième place des pays européens (il s'agit de ce qui était appelé l'Europe à 15), derrière la Suède (69%), seul pays où le taux se situe largement au dessus des 50% (69%) : voir tableau 7, page 81.

¹ Rapport cité par le Sénat. Source précise de la citation : Site internet du Sénat – Article 69 octies (nouveau) – mars 2010 : <http://www.senat.fr/rap/l03-073-3/l03-073-335.html>.

Tableau 7 – Parts, dans quelques pays européens, des ressources fiscales propres des collectivités locales dans l'ensemble des ressources des collectivités locales, 2007 (en pourcentage)

Pays	Taux
Suède	69
France	49
Danemark	49
Finlande	43
Italie	34
Luxembourg	34
Belgique	27
Espagne	25
Portugal	25
Pays Bas	17
Pologne	15
Allemagne	15
Royaume uni	15
Autriche	9
Irlande	9
Moyenne Union européenne	27

Source : Dexia (novembre 2008).

Malgré cette part importante et assez déterminante des « *ressources propres* »¹ dans la fiscalité locale, force est de constater que les collectivités locales françaises ne sont pas très bien perçues, en matière d'autonomie fiscale effective. Celles-ci sont de plus en plus en train de connaître ce que l'on peut finalement qualifier d'effritement drastique de leurs marges de manœuvre fiscales. Puisque, les taux d'autonomie fiscale n'ont cessé de diminuer au cours de ces dernières années (en particulier depuis 1999), et ce, sous l'effet d'une série d'allègements fiscaux qui transforment, petit à petit, la fiscalité locale en dotations sur lesquelles les élus n'ont plus aucune marge de manœuvre (Arthuis, 2003)². Depuis 2004, les différentes composantes fiscales de ces allègements sont intégrées dans la DGF et l'ensemble de ces allègements fiscaux a considérablement renforcé le poids des compensations et des dégrèvements pris en charge par l'Etat.

Dans la fiscalité directe locale française, la part prise en charge par l'Etat est passée d'environ 22% au milieu des années 1990 à 32,7% en 2002, et à 34,6% en 2003 (voir graphique 1 : page 82), soit une hausse de 10,5 points en moins de dix ans. Ensuite, du fait de

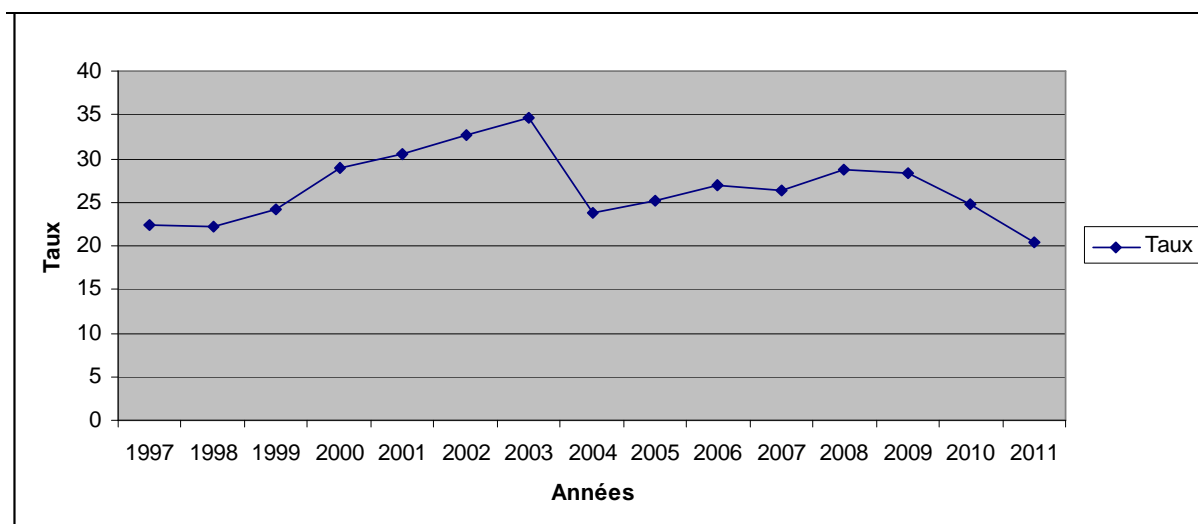
¹ Une notion encore source de polémique en France entre le législateur et certains chercheurs et universitaires, comme Guengant, qui la trouvent encore « *incomplètement définie* ». Hormis cette polémique sur la définition, la notion de « *ressources propres* » ne reflèterait vraiment pas le potentiel fiscal des collectivités territoriales, dans la mesure où, une bonne partie de celle-ci est prise en charge par l'Etat et c'est justement de cela qu'il va essentiellement s'agir dans cette partie.

² Cette idée est, en effet, largement partagée par les autres rapports et écrits (articles, ouvrages généraux, ...) exploités dans le cadre de ce travail et portant sur les finances locales en France.

l'intégration dans la DGF des composantes fiscales qui sont à l'origine de ces allègements, ce ratio est revenu à 23,8% en 2004, puis à 25% en 2005. En 2008, le taux de prise en charge par l'Etat des compensations fiscales aux collectivités a considérablement augmenté pour presque atteindre à nouveau la barre des 30% (exactement 28,7%), soit une hausse d'environ 4 points en 3 ans. Et c'est cette dernière tendance qui va prévaloir jusqu'en 2010 où, du fait de la suppression progressive de la taxe professionnelle (principal impôt direct concerné par les compensations), le taux de prise en charge par l'Etat de la fiscalité directe locale est retombé à 24,8% (un pourcentage jamais atteint depuis 1999).

Cette politique, désormais, sans ambages, qualifiée de « *dangereuse pour l'autonomie fiscale puis financière* » (ARF, ADF et AMF, 2006) par les élus des différentes collectivités territoriales, continue d'inquiéter. Aujourd'hui encore, c'est-à-dire en dépit la suppression de la taxe professionnelle, les élus locaux s'interrogent sur l'avenir de la fiscalité directe locale française. En 2011¹, l'Etat, par ses dégrèvements et compensations d'exonérations, va encore acquitter un peu plus du 1/5 (exactement 20,3%) du produit global des impôts directs locaux (Projet de loi de Finances pour 2011 : voir graphique 1 : ci-dessous).

Graphique 1 – Evolution de la prise en charge par l'Etat de la fiscalité directe locale, 1997-2011 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir de différentes sources².

¹ C'est-à-dire au lendemain de la suppression définitive de la taxe professionnelle.

² Ce graphique représente la synthèse des différentes sources obtenues et ayant mis en évidence l'autonomie fiscale en France : il s'agit exactement des rapports de l'Observatoire des Finances Locales 2005 et 2006 et du document portant le Projet de Loi de finances pour 2011.

3.2. Compensations financières de l'Etat et autonomie fiscale, voire financière

La France, à l'image des pays de la Scandinavie a, en théorie, opté, dans le cadre de sa politique de décentralisation, pour une « *large autonomie fiscale* » (Boisvert, 2004) des collectivités territoriales. En ce sens, elle se différencie et s'oppose, théoriquement, aux pays anglo-saxons ou de tradition anglo-saxonne, tels que la Grande Bretagne, les Etats-Unis, qui semblent plutôt opter, dans leurs politiques de décentralisation respectives, pour une « *autonomie fiscale moins marquée* » (Boisvert, ibidem).

Pourtant, en faisant une analyse profonde des capacités contributives des différentes parties (contribuables locaux, Etats, etc.), comme on l'a fait plus haut dans ce travail, on pourrait avoir un regard très vite nuancé ; parce que l'on se rendrait rapidement et facilement compte que ce qui est retenu, en théorie, ne l'est pas forcément, en pratique. Puisque l'Etat français a, sans doute, de la peine à respecter ce principe pourtant adopté par les lois de la décentralisation, en l'occurrence une autonomie financière, solidement assise sur une autonomie fiscale forte et respectée.

En effet, l'autonomie financière des collectivités territoriales (condition de leur libre administration) peut se définir comme la capacité à maîtriser leurs dépenses et leurs recettes, dont l'autonomie fiscale (pouvoir régalien de lever l'impôt et d'en fixer le produit) en est une composante essentielle (Robert, 2004 ; Labie, 2004). La loi du 10 janvier 1980, qui a donné aux collectivités territoriales françaises la liberté de vote des taux de la fiscalité directe, est un acte fondateur. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie des collectivités territoriales, quant à elle, considère la fiscalité attribuée aux collectivités comme constitutive de leur autonomie.

Toutefois, à la lecture des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, on pourrait aisément déduire que celles-ci ne reflètent pas réellement ce principe fondateur d'un pouvoir financier local autonome fort et donnant sécurité. En réalité, il est très facile de constater que l'Etat français ne cesse d'intervenir et, par conséquent, d'accroître sa contribution dans la fiscalité directe locale. En 2006¹, par exemple, les exonérations et dégrèvements législatifs, qui constituent les compensations financières directes de l'Etat, ont représenté, pour l'ensemble de la fiscalité locale, près de 20% (voir tableau 8 : page 84) des

¹ 2006 est citée ici en référence à la réforme de plafonnement de la taxe professionnelle de 2007 qui a, un peu, contribué à la baisse de la compensation par le législateur des dégrèvements législatifs.

concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (voir tableau 8 : ci-dessous). Ils constituaient, ainsi, le deuxième secteur d'intervention de l'Etat (les concours financiers) dans la fiscalité directe locale, derrière les « *dotations et subventions de fonctionnement* », qui ont, à la même année, représenté 60,19% (soit 38,73 milliards d'euros) des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Et en 2009¹, ceux-ci ont représenté plus de 27% (exactement 27,23%), soit une hausse de plus de 7 points en seulement 3 ans (voir tableau 8 : ci-dessous).

Tableau 8 – Concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, 2006-2010 (en milliards d'euros)

Catégories	2006	2007	2008	2009	2010
Dotations et subventions de fonctionnement	38,56	39,88	40,67	41,45	41,68
Dotations et subventions d'équipement	7,31	7,97	8,28	9,12	9,57
Financement des transferts des compétences	3,86	4	4,11	4,11	4,19
Compensations exonérations et dégrèvements législatifs	12,36	12,14	19,10	20,47	19,75
Total	62,09	63,99	72,16	75,15	75,19

Source : auteur, à partir des données de la DGCL (mars 2010).

Ce non respect « *du principe d'autonomie fiscale* », qui semble distinguer une seconde fois² la France de la plupart de ses homologues de l'OCDE, mérite ainsi d'être souligné.

Dans la situation française, l'Etat est devenu incontestablement (depuis quelques années maintenant) le premier contribuable direct local (Fréville, 2003 ; Robert, 2004 ; Guengant 2005 ; Balladur 2009 ; Arthuis, 2009 ; etc.³). Les interventions de l'Etat dans certains impôts directs locaux sont plus que passées du simple au double, voire au triple, entre l'Acte I de la décentralisation et aujourd'hui. Selon le rapport Balladur, on a assisté entre 1982 et 2006, au triplement de la part de l'Etat pour la taxe d'habitation et au quintuplement pour la taxe professionnelle (Commission Balladur, 2009).

¹ 2009 est ici citée, c'est-à-dire après 2006, en référence à la suppression de la taxe professionnelle (Loi de Finances 2010). En effet, 2009 est, selon nous, la dernière vraie année de référence de la taxe professionnelle en matière de données fiscales.

² « Distinguer une seconde fois », par rapport à la première remarque, posée en début de sous-partie.

³ Cet avis (la remise en cause des interventions de l'Etat dans les finances directes locales), que l'on peut aujourd'hui facilement vérifier, revient très souvent dans les écrits (ouvrages, rapports, articles, etc.) des différents auteurs exploités dans le cadre de cette thèse.

L'autonomie fiscale est ainsi en train de subir les conséquences directes des nombreuses politiques ou réformes « *masquées* » et « *inachevées* » de l'Etat (Guengant, 2005). L'autonomie, qui pourtant constitue le principal enjeu fiscal de décentralisation¹, est aujourd'hui en dégradation avancée (Robert, 2004). La part des contribuables (hors compensations) dans les recettes totales (hors emprunts) des collectivités territoriales, à cause des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, est en baisse considérable (même si entre 2009-2010 et 2010-2011 on a noté une légère amélioration due à la suppression de la taxe professionnelle, qui était le principal impôt concerné par les dégrèvements législatifs : voir tableau 8, page 84). Puisque qu'à défaut d'une réforme en profondeur des impôts directs locaux, le législateur a préféré « *anesthésier les ménages-contribuables locaux* » (Fréville, 2005) en développant une politique coûteuse d'exonérations et de dégrèvements législatifs. Or, « *cette solution de facilité* » est incontestablement dangereuse pour l'avenir de la décentralisation (Fréville, *ibidem*). « *Ce mécanisme, vertueux pour les finances publiques, présente (...) l'inconvénient de limiter largement l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui voient leurs marges de manœuvre réduites en politique fiscale.* » (Arthuis, 2009 : 19).

La baisse de l'autonomie fiscale, comme l'a souligné la quasi-totalité des auteurs, ci-dessus cités, est en train, en France, de compromettre sérieusement le principe dit de libre administration financière, tant recherché dans un système décentralisé fort. En effet, l'un des enjeux majeurs de la décentralisation, selon l'Union Européenne, est d'accorder aux collectivités qui l'animent des moyens financiers et fiscaux solidement assis sur les contributions des contribuables. La charte européenne de l'autonomie locale dispose, en son article 9 que « *les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences* » (Arthuis, *ibidem* : 17).

Quant à l'autonomie financière², bien qu'elle soit encore dans le *statu quo*, c'est-à-dire pas encore véritablement affectée (pour les communes et EPCI, surtout si l'on se réfère aux taux des différents types de collectivités locales qui l'ont déterminée au cours de ces dernières

¹ L'autonomie est présentée par Robert (2004) comme l'enjeu fiscal principal de la décentralisation, parce que, selon lui, c'est l'autonomie qui doit accompagner le mouvement vers davantage de libertés locales. Les autres enjeux fiscaux qu'il cite sont respectivement, la modernisation et la modération et il les place tous après l'autonomie fiscale, qui, d'après lui, « *doit être le pilier de l'autonomie financière* ».

² Pour rappel, l'autonomie financière englobe l'autonomie fiscale.

années : voir tableau 9, ci-dessous), elle pourrait aussi connaître, dans le long terme, des lendemains aussi problématiques que ceux de l'autonomie fiscale.

Tableau 9 – Taux d'autonomie financière des collectivités territoriales, par niveau, 2003-2008 (en %)

Collectivités	Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Communes +EPCI		61,8	61,3	61,2	61,8	62	62,5
Départements		58,6	63,4	66,4	65,5	66	66,4
Régions		41,7	40,8	44,1	48,1	53,2	55,7

Source : auteur, à partir de : Observatoire des finances locales (2010).

Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs qui, aujourd'hui, la soutiennent fortement et qui permettent de dégager cette impression de bon comportement peuvent, à la longue, s'effriter ; comme cela avait déjà commencé à être le cas avec la taxe professionnelle, dont les compensations de dégrèvements législatifs étaient entre 2007 et 2010 particulièrement plafonnées. Cette situation aurait pu bien amener les collectivités territoriales (c'est-à-dire si la taxe professionnelle était encore longtemps maintenue), notamment les communes membres d'EPCI, à limiter leur « effet taux » qu'elles exerçaient, pour la plupart, sur les dégrèvements, comme avaient d'ailleurs commencé, non seulement à le signaler, mais également à l'envisager (pour la taxe d'habitation surtout) certains auteurs, tels que Guengant. « *Les réformes de la taxe professionnelle ont, d'une part, réduit l'assiette de l'impôt et, d'autre part, bloqué pour l'avenir les hausses de taux sur les bases plafonnées* ». Et « *le schéma adopté pour la taxe professionnelle pourrait, de ce fait, être appliqué à la taxe d'habitation ; car l'alourdissement des taux votés dégrade de façon progressive la protection accordée aux ménages les plus modestes par le plafonnement en fonction du revenu.* (Guengant, mai 2006).

Or, cet « effet taux », qui avait fini par être compromis dans la taxe professionnelle (peut-être, prochainement, dans la taxe d'habitation), joue un rôle assez important dans l'évolution des produits de la fiscalité directe locale¹.

Au terme de ce chapitre, la lecture globale que l'on peut faire est qu'il existe une pluralité de problèmes qui touchent la fiscalité directe locale française ; d'où, d'une part, cette

¹ Pour rappel, entre l'Acte I de la décentralisation et 2008, « l'effet taux » dans l'évolution des produits des 4 impôts directs locaux a représenté 42%, contre 58% pour « l'effet base » (Guengant, mars- avril 2008).

érosion progressive notée de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales¹ et, d'autre part, cette intrusion notoire et évolutive de l'Etat dans un mode de financement qui n'est pourtant pas le sien. En revanche, il est nécessaire de préciser qu'il existe deux parties dont les points de vue s'affrontent ici.

Pour les uns (élus locaux², voire certains chercheurs), ce sont les assiettes, sur lesquelles sont assis la plupart des impôts directs locaux, qui constituent le « *nœud du problème* » (leur obsolescence surtout) ; tandis que pour les autres (Carrez, 2008 ; Guengant, dans la plupart de ces articles cités dans ce travail ; etc.), les problèmes, s'ils ne sont pas autres que ceux cités en premier, vont largement au-delà, c'est-à-dire dépassent la simple question des bases. En effet, selon ces derniers, les maux de la fiscalité directe locale française ne peuvent se limiter qu'à la simple accusation et condamnation des bases, en ce sens que le vote des taux qui, juridiquement, représente une marge de manœuvre consistante et indéniable pour les élus locaux (Douat et Guengant, op. cit.³), n'est pas, non plus, exempt de reproches⁴.

La même remarque est formulée à l'encontre du mécanisme de recouvrement des différents impôts directs locaux (Lambert, 2007) et à propos du caractère moins incitatif de certaines catégories de contribuables, dont les capacités à faire face à l'impôt méritent, parfois, d'être revues (Thoris, 2008).

Par exemple, pour ce qui est du mécanisme de recouvrement, celui-ci est souvent jugé impertinent, dans la mesure où il se fonde sur une verticalité commune - département - région très rigide⁵ et difficile à supporter, non seulement par les contribuables, mais également par les collectivités territoriales (un même impôt pour aux moins deux niveaux et au plus trois niveaux) elles-mêmes (Hoorens, 2005, Le Meur, 2005 ; etc.).

¹ C'est de cela dont il s'agit vraiment ici, parce qu'en se fiant aux données contenues dans le tableau ci-dessus, l'autonomie financière des collectivités locales se porte plutôt bien, et ce, bien qu'elle reste principalement soutenue par les compensations des dégrèvements législatifs pris en charge par l'Etat.

² Sources : réponses apportées au questionnaire envoyé aux 47 communes du Val-de-Marne et différents entretiens réalisés dans le cadre de ce travail d'études et de recherches.

³ Nous allons y revenir, très largement, dans le chapitre suivant, quand il va s'agir de montrer comment le foncier bâti échappe partiellement aux « contingences » mises en place par le législateur vis-à-vis du vote du taux annuel par les collectivités territoriales, en l'occurrence le plafonnement et la liaison des taux.

⁴ A voir dans le chapitre II (chapitre II.1) de la présente partie. C'est dans cette sous-partie que les mécanismes du vote du taux sont analysés.

⁵ Cette rigidité semble être assouplie par la dernière réforme de la taxe professionnelle qui, en dehors d'avoir supprimé la TP (son objet principal), a, en plus, proposé une nouvelle répartition des impôts directs locaux selon les différentes échelles de la décentralisation.

S'agissant du caractère peu incitatif de certaines catégories de contribuables (les ménages particulièrement), c'est plutôt la relation entre « *impôt* » et « *service rendu* » qui est mise en cause. Les défenseurs de ce point de vue n'hésitent pas à parler de rupture de lien, en France, entre l'impôt et le service effectivement rendu (Thoris, 2008, Carrez, 2008 ; etc.). Selon eux, les compétences transférées par le législateur, sans compensations effectives, ont fini par créer une sorte de coupure entre la politique publique et la fiscalité locale (la fiscalité directe notamment). Les impôts, mis par le législateur à la disposition des collectivités territoriales, ne couvrent pas intégralement les besoins. Le financement par le contribuable qui devait soutenir l'autonomie fiscale est, par conséquent, vraiment mal-en-point et les collectivités territoriales, pour répondre à ce manque ressenti, sollicitent constamment les autres modes de financement, que sont le financement par l'Etat et le financement par l'emprunt, au demeurant, très encadré par le législateur.

Le contribuable désigné, qui, normalement, devait pleinement prendre part au financement de l'action publique, c'est-à-dire à hauteur du service rendu par la collectivité, est ainsi en train de jouer un rôle subsidiaire dans la constitution des moyens financiers. Ce qui n'est, évidemment, pas sans conséquence sur les rôles initialement prévus par le législateur. « (...) *Les dégrèvements de la fiscalité locale décidés et pris en charge par l'Etat ont pour effet de diluer le lien entre la collectivité territoriale et le contribuable, puisque ce n'est plus celui-ci qui supporte les évolutions de taux décidées par la collectivité.* » (Arthuis, 2009 : 19).

Aujourd'hui, en France, on pourrait même parler d'inversion des rôles, dans la mesure où l'Etat est devenu, sans contestation, le premier contribuable direct des collectivités territoriales, notamment des communes où ses contributions avoisinent le tiers (30% en 2007) des produits fiscaux directs (Lambert, 2007).

« *L'explosion des exonérations et des dégrèvements d'impôts directs locaux constitue le facteur déterminant de l'évolution récente des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'alourdissement des compensations fiscales pénalise à la fois l'Etat et les administrations décentralisées. Pour l'Etat, la détérioration de la fiscalité locale exige un effort financier croissant. Pour les collectivités territoriales, l'explosion des compensations fiscales s'accompagne d'une perte d'autonomie décisionnelle et de moins values de ressources.* » (Douat et Guengant, 2002 :34).

Chapitre II. Foncier bâti, qualités et incidences fiscales

« Un bon impôt local doit comporter des caractéristiques qui, d'après moi, sont bien plus nombreuses et bien plus difficiles à rencontrer que celles qui définissent un impôt national. On lui demande en effet d'équilibrer les compétences (équilibre budgétaire en statique et en dynamique), de reposer sur des bases à la fois localisables et fixes (...) et de permettre les collectivités de se différencier les unes et les autres.» (Gilbert Guy In Rapport d'information du Sénat n° 289 – Arthuis -, 2003).

Et Klopfer d'ajouter, à propos des caractéristiques de la base de l'impôt local idéal : « La sensibilité de l'assiette à des actions à long terme, relevant des compétences des collectivités locales (par exemple, la politique de logement ou le développement économique. » (Klopfer Michel In Rapport d'information du Sénat no 289 – Arthuis -, ibidem).

« Bref, un bon impôt local, comme un bon impôt d'Etat, est avant tout un impôt dont l'assiette est large et le taux modéré .» (Carrez, 2008).

L'objet de ce chapitre (comme le suivant¹ d'ailleurs) consiste, en quelque sorte, à prolonger la justification scientifique du choix de cette taxe pour mener cette recherche doctorale, qui aurait pu se faire avec un autre² impôt direct : ancienne taxe professionnelle ou taxe d'habitation, par exemple. Il est souvent dit que « *choisir, c'est éliminer* », c'est la raison pour laquelle, nous avons jugé nécessaire et fondamental de donner à cette partie de la thèse cet objectif préalablement fixé. Ce chapitre cherche ainsi à étudier les qualités juridiques, urbanistiques (1) et économique-spatiales (2) de la taxe foncière sur les propriétés bâties, c'est-à-dire tout ce qui va nous permettre de mieux comprendre et de cerner³, en termes de pertinence techniques, spatiales et économiques, cet impôt que nous avons choisi pour réaliser ce travail scientifique.

1. Le foncier bâti, un impôt direct pas comme les autres

Cette partie a pour objectif principal de mettre en exergue les qualités du foncier bâti, autres qu'économiques. Il s'agit principalement d'étudier les particularités qualitatives du foncier bâti, comme la composition de sa base (il s'agira surtout de l'hétérogénéité de son assiette), son « effet taux », etc. En résumé, il va s'agir ici de ressortir les qualités juridiques (1.1 ; 1.2 ; 1.3) et urbanistiques (1.4) du foncier bâti, comparé surtout aux autres impôts de la chaîne fiscale directe locale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, nous avons décidé, en préambule de ce sous-chapitre, de revenir sur les différents articles ou catégories de contribuables concernés par cette imposition.

¹ Si celui-ci est quasiment « qualitatif », le suivant va être plus « quantitatif » que qualitatif, au regard surtout des exemples (études de cas) d'analyses fiscales et budgétaires locales qu'il comporte.

² Cette question nous a été plusieurs fois posée par certaines personnes ressources rencontrées dans le cadre du travail de terrain de cette thèse, c'est-à-dire au cours des premières années (2006-2007 et 2007-2008, voire un peu au delà), où, ceux-là qui nous interpellaient sur la question ne voyaient pas trop l'intérêt porté sur le foncier bâti (pour cette étude), qu'ils assimilaient, pour la plupart, à un « impôt ménage » et qu'ils ne cessaient, par conséquent, de comparer à la taxe d'habitation. Or, ces deux impositions (TFPB et TH), que ce soit par leur base ou par leur position vis-à-vis du vote des taux (pour ne citer que les deux) présentent des différences que nous trouvons assez significatives.

³ Comprendre et cerner aussi pour mieux élaborer le troisième chapitre de cette partie, mais aussi toute la troisième partie de cette thèse dont l'objet va consister à corréliser le foncier bâti aux stratégies de développement territorial (économiques et spatiales).

La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie pour tous les immobiliers qui ont le caractère de construction (locaux d'habitation, locaux commerciaux et locaux industriels) : maisons, immeubles, usines, installations industrielles et commerciales permettant le stockage, locaux commerciaux. Mais ces constructions doivent remplir deux conditions pour être imposées:

- être fixées au sol à perpétuelle demeure, c'est-à-dire la construction doit être impossible de la déplacer sans la démolir ;
- présenter le caractère de véritables constructions (y compris les aménagements faisant corps avec elle) : sont donc exclus, les baraquements mobiles, les caravanes, etc.

Il existe aussi des cas particuliers d'immeubles imposables à la taxe foncière sur les propriétés bâties (même s'ils ne sont pas réellement décrits comme tel). Dans cette catégorie rentrent :

- les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie ; même s'ils ne sont retenus que par des amarres,
- certains terrains exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, tels que les sols des bâtiments et les terrains formant les dépendances indispensables et immédiates des constructions : emplacements de parkings, cours, terrains servant d'accès à l'immeuble, par exemple.

Certains bâtiments sont, en revanche, exonérés¹ de la taxe foncière sur les propriétés bâties, tels que les bâtiments ruraux affectés de manière exclusive et permanente à un usage agricole (les granges, les celliers, etc.).

Enfin, la taxe foncière sur les propriétés bâties est due par les propriétaires ou usufruitiers, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, d'immeubles bâtis situés en France, peu importe, qu'ils soient occupants ou non des lieux.

¹ Les exonérations du foncier bâti ont déjà fait l'objet d'une analyse dans le premier chapitre de cette partie, notamment dans son premier point.

1.1. Le foncier bâti, un impôt à la fois « ménages » et « entreprises » : analyse théorique et description (état des lieux) autour de la sémantique¹

En France, il existe, en effet, dans le vocabulaire fiscal direct local deux catégories d'impôts; d'une part, les « impôts ménages », qui regroupent la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncières sur les propriétés non bâties et, d'autre part, la taxe professionnelle – hier – (aujourd'hui on peut parler de ses remplaçants constitués du binôme CET/IFER), qui est également appelée « l'impôt entreprise ». Un impôt est dit « ménage » quand il est acquitté par les contribuables « ménages » et un impôt est dit « entreprises » quand il est destiné à cette catégorie de contribuables.

Partant de cette classification et de ces définitions et connaissant les constituants de la base du foncier bâti, ne serait-il pas aujourd'hui intéressant de s'interroger sur la véritable nature du foncier bâti ? Est-il un impôt « ménages », comme le pense le législateur ou un impôt « mixte », comme nous cherchons à le démontrer dans cette thèse?

Les impôts « ménages », en France, sont assimilés (voire comparés) à la taxe d'habitation, que le législateur a fixée comme modèle dans cette catégorie. Pourtant le foncier bâti présente des différences significatives, en termes de composition de base, avec celle-ci. Alors que la taxe d'habitation ne frappe incontestablement que les ménages, le foncier bâti, lui, impose à la fois les ménages et les entreprises.

En France, la classification faite entre les différents impôts directs locaux et qui n'est rien d'autre que la résultante de cette typologie et de cette nomenclature, qui ont longtemps accompagné la séparation des impôts locaux, a donc, selon nous, fini par instaurer une sorte de confusion dans la littérature fiscale directe locale. Et cette confusion, on peut la retrouver sur deux principaux aspects de la législation fiscale directe locale.

Premièrement, on peut respectivement situer cette confusion dans le principe de plafonnement des taux et dans le calcul de l'effort fiscal, notamment celui qui a prévalu jusqu'à la suppression définitive, en 2010, de la taxe professionnelle.

¹ Ce sous-chapitre s'intéresse particulièrement aux aspects juridiques – voire techniques et idéologiques – de cette problématique (au sens question de recherche) qui consiste à classer le foncier bâti, soit dans la catégorie des impôts « ménages », comme c'est présentement le cas en France, soit dans celle des impôts dits « mixtes », c'est-à-dire comme nous comptons l'appréhender dans cette thèse. Les aspects économiques de cette problématique vont être largement étudiés et présentés dans la troisième partie de ce travail (chapitres I et II exactement). Ce sous-chapitre reste donc plus juridique (droit fiscal local) qu'économique (pas du tout son objectif d'ailleurs).

Dans le premier, le législateur fixe la règle du plafonnement à partir de la condition suivante : 2,5 fois le taux moyen de l'année précédente pour « *les impôts ménages* » (taxes d'habitation, foncier bâti, et foncier non bâti) et 2 fois pour la taxe professionnelle (aujourd'hui seule la CFE, parmi les remplaçants de la taxe professionnelle, reste encore concernée par ce principe), en l'occurrence « *l'impôt entreprise* ».

Dans le deuxième, il détermine la formule de calcul de l'effort fiscal en ces termes :

$$\text{Effort fiscal} = \text{Produit fiscal ménages} + \text{TEOM} / \text{Potentiel financier}$$

De surcroît, il apporte cette précision, pas des moindres : « ménages » = taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.

On peut également la situer dans les publications de plusieurs chercheurs et élus nationaux (toutefois, il ne s'agit pas d'une continuité vis-à-vis des premières confusions énumérées), car il est tellement rare de trouver¹ des études ou des analyses qui évoquent, de façon distincte, la part « logements » et la part « activités » du foncier bâti ou qui utilisent le terme « *impôt mixte* » pour désigner la taxe foncière sur les propriétés bâties (voire la taxe foncière sur les propriétés non bâties). Si nous avons tenu à apporter ici cette précision, c'est surtout pour montrer comment et combien le foncier bâti « entreprise » semble être encore oublié et même de la part de ceux que nous venons de citer.

« *En France métropolitaine, la taxe professionnelle, c'est-à-dire l'impôt local acquitté par les entreprises, constitue près de 45% du produit des 4 taxes locales, les 55% restant étant payés par les ménages sous formes de taxes d'habitation et de taxes foncières.* », a écrit Rocaboy (mars 2006), à propos de la répartition en France de l'impôt entre ménages et entreprises. Dans cette citation, par exemple, l'auteur oublie les parts « entreprises » du foncier bâti ou du foncier non bâti.

¹ La seule étude que nous avons exploitée dans le cadre de ce travail et qui a fait mention de l'expression « *impôt mixte* » est celle du Conseil des Prélèvements Obligatoires (un organe de la Cour des Comptes). En plus, elle est très récente, puisque ne datant que de mars 2009, c'est-à-dire au cours de nos dernières années de recherches. C'est dans cette étude que nous avons, en effet, lu, pour la première fois, des phrases attirant de façon claire, nette et précise l'attention sur les parts « activités » des impôts fonciers (FNB et FB). Elle révèle même que dans le foncier non bâti, celles-ci (les parts « activités ») sont désormais largement majoritaires. Dans le rapport Valletoux du Conseil Economique et Social de 2006, également cité dans ce travail, ce résultat était déjà perceptible avec les chiffres fournis par les auteurs ; sauf que ceux-ci ne l'ont jamais explicitement dit, c'est-à-dire comme l'a fait le Conseil des Prélèvements Obligatoires en 2009.

Pire, cet oubli dont souffre le foncier bâti « entreprises » ne relève pas seulement du législateur ou des chercheurs. Même les élus locaux qui, selon nous, sont censés bien connaître cet impôt, puisque étant les principaux concernés par ses rendements, tombent dans cette distinction simpliste ou cette omission, comme nous n'avons pas manqué de le constater auprès des élus locaux de certaines communes val-de-marnaises¹.

En procédant à une analyse fine² de la fiscalité directe locale française, on ne peut, aujourd'hui, manquer de souligner, avec précision, qu'en dehors de la taxe d'habitation, exclusivement « ménages » et de la taxe professionnelle ou des ses remplaçants, exclusivement « entreprises », on a plutôt affaire, en France, à des « *impôts mixtes* ». D'autant que les deux autres impôts fonciers, qui complètent le tableau des impôts directs locaux et qui jusque là sont automatiquement classés dans la catégorie des impôts « ménages », disposent de bases composées ou hétérogènes, avec, de nos jours, des pourcentages de représentativité « activités » ou « entreprises » considérables. Par conséquent, occulter, même nominativement, une base pour une autre semble être un abus de langage, sinon, ne peut encore relever d'actualité.

Par exemple, la taxe foncière sur les propriétés bâties disposait en 2005 d'une base « activités » de l'ordre de 30%³, soit quasiment le tiers de la base totale de cet impôt ; tandis que dans la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la base « activités » est largement plus importante que celle dite « ménages » : en 2005, elle est d'environ 78% contre un peu plus de 22% pour les « ménages » (CES, 2006). Pourtant, ces deux impôts continuent à être classés dans la même catégorie que la taxe d'habitation, en l'occurrence celle des impôts ménages.

¹ Cet oubli du foncier bâti « entreprises » ou « activités » est révélé par notre questionnaire, adressé aux 47 communes du Val-de-Marne. En effet, la quasi-totalité des communes ayant répondu à celui-ci, assimile systématiquement « l'activité » à la taxe professionnelle, malgré le fait que nos questions portent presque exclusivement sur le foncier bâti. Rares sont celles qui, comme nous nous y attendions, perçoivent le foncier bâti tel un impôt qui dispose d'une assiette économique et surtout pouvant être l'objet d'une corrélation avec, par exemple, les stratégies de développement économiques (pour plus d'idées sur la question, voir réponses dudit questionnaire, toutes insérées dans les annexes de cette thèse : annexe 2 plus exactement).

² C'est-à-dire faite à partir des compositions des bases des impôts et à partir de leurs capacités contributives entre « ménages » et « entreprises ».

³ Nous reviendrons sur cette évolution de la part « activités » de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans la troisième partie de cette thèse, quand il va consister à démontrer comment celle-ci est estimée ou évaluée en France.

En effet, si les logements sont souvent cités pour expliquer cette progression rapide du foncier bâti, c'est parce que l'on a tendance à totalement oublier les activités (notamment leurs effets par rapport à la croissance de cet impôt), apparemment moins connues, quant à leurs impacts réels sur la croissance globale de cette impôt. Si les logements font augmenter les bases du foncier bâti, ce qui ne semble faire l'objet d'aucun doute, ni de nuance, comme on peut facilement le constater dans les travaux exploités des différents auteurs ayant analysé cette question ; il importe également d'avoir à l'esprit et de rappeler que les activités peuvent jouer un rôle important dans cette même augmentation des bases. Ce qui n'est pourtant pas assez souvent souligné dans la littérature fiscale locale. Par exemple, on fait souvent abstraction des locaux d'activités (zones d'activités et autres) partout disséminés dans les communes, régions et départements¹, quand on explique ou analyse la croissance des bases du foncier bâti. Les analyses faites, à propos de cette question, portent, de façon très régulière, sur les bases « logements ». En conséquence, il est très fréquent et plus facile de trouver des études qui fondent la croissance du foncier bâti que sur les bases « logements », les logements neufs principalement (rapports 2006 et 2007 de l'Observatoire des Finances Locales, certaines communes du Val-de-Marne ayant répondu à notre questionnaire du 10 septembre 2008, cité plus haut ; etc.). Seuls quelques auteurs semblent parfois attirer l'attention, mais souvent de façon indirecte, sur les bases « activités », très régulièrement mises à l'écart ou oubliées dans l'explication et l'analyse de la croissance du foncier bâti.

Par exemple, Comby (2004) n'avait-il pas raison de rappeler à Bordeaux, à propos de l'accusation fréquemment portée sur les logements (les ménages) comme facteur majeur de la périurbanisation et de l'étalement urbain, que les locaux d'activités, au même titre que les locaux d'habitation, méritent d'être cités, quand il s'agit d'aborder les questions relatives à l'étalement urbain, à la périurbanisation et, en conséquence, à la croissance des bases du foncier bâti².

En définitive, il importe de retenir, à la suite de cette démonstration cherchant à trouver d'emblée et avec insistance l'expression qui collerait mieux pour désigner le foncier bâti, que celui-ci mérite plus que d'être classé dans la catégorie des impôts « ménages » ou de voir sa

¹ Cette question, qui porte à la fois sur les enjeux résidentiels et économiques du foncier bâti, va être davantage abordée (c'est-à-dire avec des études de cas) dans la troisième partie de ce travail d'études et de recherches, où il va exactement être question de corréler le foncier bâti, notamment « activités », aux stratégies de développement (économiques et spatiales).

² Cette question liée à la corrélation entre la croissance des bases du foncier bâti et les activités (locaux non résidentiels) va être très amplement étudiée dans la troisième partie de ce travail (chapitre III.3).

part « activités » connaître un tel oubli. Cet impôt, pourtant sans cesse assimilé (voire comparé) à la taxe d'habitation, pourrait également l'être avec les impôts dits « entreprises », car disposant d'une part « activités » non négligeable, estimée aujourd'hui, à peu près, au 1/3 de sa base totale¹ (CES, op. cit. et CPO, 2009). Ce n'est donc pas un hasard si la part immobilière de la désormais ancienne taxe professionnelle, c'est-à-dire celle que le législateur a dorénavant nommé la « Cotisation Foncière des Entreprises » (magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars, bureaux, remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice de la taxe foncière), a représenté, en 2008, presque 18% (17,5% exactement) de la base totale de la taxe professionnelle (ADCF, février 2009).

Ces précisions montrent, en outre, que le foncier bâti dispose, de nos jours, d'atouts économiques non négligeables sur lesquels les communes peuvent, peut-être, compter pour espérer des retours fiscaux. Rien que pour cela, ne mériterait-elle pas une reclassification dans la nomenclature et la classification de la fiscalité directe locale ? Ce qui, en retour, lui permettrait, peut-être, non seulement de mieux ressortir l'intérêt de sa part entreprise, mais également d'être enfin perçu comme un « *impôt mixte* », c'est-à-dire tel que nous l'appréhendons dans cette thèse ?

1.2. Le foncier bâti, un impôt très peu concerné par les exonérations et dégrèvements législatifs

L'intervention de l'Etat dans la fiscalité directe locale, comme nous l'avons étudié dans le premier chapitre de cette partie, consiste principalement à compenser les ressources votées et non collectées par les collectivités territoriales (dégrèvements législatifs surtout). Cette intervention s'accroît au fur et à mesure que les dégrèvements législatifs et exonérations sont nombreux. Par exemple, durant les quinze dernières années, cette intervention ne cesse d'augmenter et cela au détriment de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Rappelons que l'Etat est aujourd'hui, en France, le premier contribuable direct des collectivités territoriales et que cela est presque unanimement condamné. Néanmoins, il paraît aussi utile de noter et surtout de montrer que cet interventionnisme très connu et presque

¹ Cette question de l'estimation des bases entre « logements » et « activités » va être profondément étudiée dans la troisième partie de ce travail (chapitre I.2 exactement).

déploré par tous ceux qui s'intéressent à la fiscalité directe, cache des disparités énormes d'un impôt à l'autre¹.

Comme nous avons commencé à le montrer dans le premier chapitre de la présente partie (chapitre I.1) en analysant les impacts directs des dégrèvements législatifs et exonérations, l'intervention de l'Etat, dans la fiscalité directe locale, varie d'un impôt à l'autre. Par exemple, dans l'ancienne taxe professionnelle et la taxe d'habitation, cette intervention avait ou a atteint des pourcentages finalement jugés très élevés. Tandis que dans le foncier non bâti, elle a commencé à prendre des proportions qui inquiètent de plus en plus. La taxe foncière sur les propriétés bâties, comme l'ont souligné au cours de ces dernières années plusieurs auteurs, reste encore le seul impôt direct local épargné par ce phénomène. Celle-ci est loin de cette situation alarmante, voire inquiétante qui touche les autres impôts directs locaux. En effet, la taxe foncière sur les propriétés bâties reste, de loin, l'impôt direct local dans lequel l'Etat intervient encore le moins.

Le taux de prise en charge des taxes directes locales a constamment progressé au cours de ces dernières années pour atteindre plus de 50% pour la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés non bâties et près de 33% pour la taxe la taxe d'habitation. « *Seule la taxe foncière sur les propriétés bâties demeure encore un impôt véritablement local avec un taux de prise en charge de 5%, mais qui pourrait progresser dans l'avenir.* », a précisé Guengant (2007).

Cette importante précision apportée par Guengant traduit bien la situation du foncier bâti vis-à-vis des interventions de l'Etat dans les impôts directs locaux.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, excepté quelques exonérations et dégrèvements législatifs énumérés plus haut (chapitre I.1 de la présente partie²), semble encore demeurer un « *impôt effectivement local* », dans la mesure où il est quasiment acquitté par les contribuables désignés par le législateur. Cette situation du foncier bâti marque une nette différence vis-à-vis des autres impôts directs locaux, qui semblent, de moins en moins, acquittés par les

¹ Il s'agit particulièrement ici de montrer comment le foncier bâti a pu, en quelque sorte, échapper (surtout juridiquement) à ce fléau qu'est la prise en charge par l'Etat des parts entières de la fiscalité directe locale.

² A propos des dégrèvements législatifs et exonérations, voir plus haut dans le chapitre 1, partie intitulée « *Les canaux majeurs de l'intervention de l'Etat* ». Nous leur y avons consacré une longue analyse, notamment sur leurs impacts, fiscaux et budgétaires.

contribuables locaux désignés¹. Dans le foncier bâti, le produit global voté par les collectivités locales correspond, à peu près, au produit perçu, parce que tellement les compensations de l'Etat y sont minimales. La taxe foncière sur les propriétés bâties se démarque même du foncier non bâti à laquelle elle est souvent comparée (voire associée), en ce qui concerne les remboursements par l'Etat des dégrèvements législatifs et exonérations.

« *La taxe foncière sur le bâti est peu touchée par les dégrèvements, alors que la taxe sur le non bâti supporte des dégrèvements dépassant 25% du produit de l'impôt. La même remarque peut être faite pour les exonérations compensées par l'Etat* », a précisé le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO), expliquant la progression des impôts fonciers dans les budgets des collectivités territoriales (CPO, op. cit.).

Il importe alors d'explicitier que, si la proportion d'intervention de l'Etat dans les différents impôts directs locaux est moins importante dans la taxe foncière sur les propriétés bâties que dans les autres impôts, c'est surtout grâce à certaines mesures législatives prises² par le législateur vis-à-vis de cet impôt, en particulier, et des autres impôts, en général.

En effet, au moment où les autres impôts directs locaux connaissent (ou connaissent) des tentatives de réformes (des mesures parfois très comprometteuses), en vue de les rendre plus acceptables aux yeux des contribuables désignés, le foncier bâti, lui, se renforce juridiquement et économiquement, comme l'attestent ces quelques mesures importantes, le concernant, prises par le législateur entre les deux Actes de la décentralisation :

- suppression progressive, jusqu'au début des années 90, de l'exonération des logements neufs à financement d'Etat ;
- diminution de la durée des exonérations (loi des finances 1984) des bâtiments neufs de 20 à 15 ans ;
- limitation à 2 ans seulement des exonérations des locaux d'habitation réservés à l'habitat principal, etc.

¹ Cette idée va être principalement vérifiée dans le chapitre III de cette partie, quand on va chercher à ressortir les éléments ayant, aujourd'hui, permis au foncier bâti d'être perçu, non seulement comme un bon impôt foncier, mais également un bon impôt communal.

² Au cours, par exemple, de ces deux, voire trois dernières décennies, caractérisées par une quasi-absence de réforme d'envergure touchant l'intégralité des impôts directs locaux (on peut ici penser à une réévaluation globale des bases fiscales locales). Peut-être que la dernière réforme fiscale locale, supprimant la TP et redistribuant les impôts directs selon les échelles de la décentralisation, en soit une ? Sauf qu'au stade où nous sommes, nous ne pensons pas que tel soit le cas, en ce sens que les impacts réels sur les problèmes globaux de la fiscalité directe locale ne peuvent être connus, d'une part, qu'après l'effectivité et la mise en application définitive de la réforme (phase dans laquelle nous venons de rentrer) et, d'autre part, qu'après plusieurs années d'entrée en vigueur de la loi ici insinuée (ce qui n'est pas encore le cas).

Ainsi, depuis l'Acte I de la décentralisation, le foncier bâti ne cesse, grâce à sa stabilité (surtout quand on le compare aux autres impôts) de connaître des chiffres qui largement « plaident en sa faveur », en termes de dynamique et d'efficacité économiques :

- produit multiplié par 4,6 entre 1980 et 1994, c'est-à-dire la plus forte progression, au cours de cette période, parmi les impôts directs locaux (Dosière, 1996)
- sommes payées effectivement par les contribuables multipliées par 6,2 entre 1980 et 1994 (Dosière, *ibidem*)
- produit dans la fiscalité directe locale croissant de presque 5 points¹ entre 1997 et 2007, c'est-à-dire passage de 26,5% des recettes des 4 taxes directes en 1997 à 31,2% de celles-ci en 2007 (CPO, 2009), etc.

1.3. Le foncier bâti, un impôt « indépendant » vis-à-vis du principe de liaison des taux

Pour compléter les principes mathématiques de détermination de l'imposition au niveau local et pour passer définitivement des impôts de répartition à des impôts de quotité, le législateur a décidé de mettre en application, à partir de 1981, le principe du vote des taux, adopté un an plus tôt par la loi du 10 janvier 1980.

En France, contrairement à la détermination de la base, qui est du ressort du législateur et de ses services déconcentrés (DGI, centre des impôts fonciers, etc.), le vote du taux relève de la compétence des élus locaux. Pour la commune, le vote du taux est une compétence du conseil municipal. En France, chaque conseil municipal vote les taux qu'il doit appliquer à ses différentes bases fiscales directes.

Mais si à son origine le vote du taux a représenté une réelle avancée dans le processus français de décentralisation, suscitant, par conséquent, très peu de critiques, aujourd'hui, cet engouement semble s'être estompé. Le vote des taux n'est pas aussi simple et facile pour les collectivités territoriales, comme nous le décrivions plus haut. Celui-ci est, en effet, régi par deux principes majeurs, qui parfois rendent compliquées sa compréhension, voire son efficacité. Il s'agit exactement des principes de plafonnement et de liaison, qui, en quelque sorte, viennent limiter ses actions, par conséquent, les effets qu'il aurait pu réellement avoir.

¹ Nous allons revenir sur la croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties depuis l'Acte I de la décentralisation (voire légèrement avant) dans le troisième chapitre de cette partie.

Dans cette partie, il va donc particulièrement être question de « l'effet taux » du foncier bâti, bien que nous puissions, à nouveau, rappeler que celui-ci ne rentre pas prioritairement dans notre question principale de recherche, qui est plutôt orientée vers « l'effet base ». Si nous nous sommes ici intéressés à cet « effet taux » du foncier bâti, c'est parce que cet impôt, en dépit des principes généraux de plafonnement et de liaison appliqués aux quatre impôts directs locaux (la taxe d'habitation, le foncier non bâti, le foncier bâti et autrefois la taxe professionnelle – aujourd'hui la CFE –), semble être, un peu, mis à l'abri de certaines contingences qui parfois empêchent les collectivités territoriales de faire pleinement usage de leur principale marge de manœuvre dans la chaîne d'établissement de l'impôt local.

Pour mieux ressortir ces contingences, nous proposons de revenir, de façon assez détaillée, sur les deux principes de plafonnement et de liaison des taux, auxquels semble échapper partiellement le foncier bâti (principe de liaison précisément).

Jusqu'à un passé assez récent¹, le principe de plafonnement des taux stipule qu'au moment du vote des taux par les collectivités territoriales :

- les taux de la taxe d'habitation et foncières ne peuvent dépasser une moyenne fixée à 2,5 fois la moyenne nationale constatée l'année précédente ou 2,5 fois la moyenne départementale (si celle-ci est plus élevée) ;
- le taux de la taxe professionnelle ne peut être supérieur à 2 fois le taux moyen national de l'année précédente.

Le principe de liaison, quant à lui, déclare :

- lorsqu'il est choisi de faire varier la taxe professionnelle (donc aujourd'hui la CFE), la variation de taux ne peut être supérieure à celle du taux de la taxe d'habitation. Lorsque l'augmentation est plus faible que celle de la taxe d'habitation, elle ne peut pas dépasser la variation en moyenne pondérée du taux moyen des trois impôts « ménages », à savoir la taxe d'habitation et les deux taxes foncières. S'ajoute, depuis 1998, la variation du taux du foncier bâti ne peut excéder celle du taux de la taxe d'habitation.

¹ Ce principe tient encore, sauf que désormais, il n'est pas appliqué à l'ensemble des impositions ayant remplacé la TP (seule la CFE est désormais concernée par cette liaison) ; d'où cette précision temporelle apportée vis-à-vis de la réforme de 2010 de la taxe professionnelle.

En France, la finalité du principe de liaison du taux consiste, en grande partie, à augmenter concomitamment les taux entre les deux groupes de contribuables désignés par le législateur, en l'occurrence les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties) et les entreprises (autrefois la taxe professionnelle et aujourd'hui ses remplaçants, plus précisément la CFE). Par exemple, en cas de décision par une commune d'augmenter son taux de taxe professionnelle (aujourd'hui de CFE), il ne peut, *a contrario*, avoir une baisse des taux des autres impôts (ceux-ci doivent concomitamment augmenter), principalement ceux de la taxe d'habitation et du foncier non bâti. La variation du taux de la taxe d'habitation détermine, en effet, celle de la taxe professionnelle (aujourd'hui la CFE), tandis que la variation du taux de la taxe d'habitation détermine, depuis 1998, celle du foncier non bâti (*vice versa*). Le foncier bâti échappe ainsi, de justesse, à ces règles qui font ce triple rapport ou cette triple dépendance de la variation des taux.

En réalité, le foncier bâti constitue, depuis 1998, le seul impôt direct local dont le sort, en cas de variation souhaitée des taux, n'est pas intégralement lié à un des quatre impôts directs locaux (pour se faire une idée assez précise sur cette question, voir les tableaux 10 et 11 de la page 102, donnant respectivement les taux moyens nationaux communaux entre 2002 et 2009 et les croissances interannuelles entre 2002-2003 et 2008-2009 et où le foncier bâti semble effectivement se distinguer, encore une fois, des autres impôts directs). Tandis que les autres taxes semblent être freinées dans leurs incidences effectives par les principes de plafonnement et de liaison, le foncier bâti, lui, n'est directement concerné que par le premier, c'est-à-dire le principe de plafonnement. Il dispose, par conséquent, d'une certaine autonomie vis-à-vis de ce jeu de détermination, de fixation et de variation du taux.

« Seule la taxe foncière sur les propriétés bâties peut varier de manière indépendante, ce qui revient à répartir la charge de l'impôt sur cette taxe en cas de baisse des trois autres, si évidemment la collectivité désire augmenter ses ressources », a fait remarquer Bouvier (2003). Et le Conseil des Prélèvements Obligatoires de préciser : « Par ailleurs, les règles d'évolution des taux (règles de lien) sont moins contraignantes pour la taxe foncière sur le bâti (le taux peut évoluer librement) que pour les autres impôts locaux, y compris la taxe foncière sur le non bâti. Ainsi la taxe foncière sur les propriétés bâties est en fait le seul impôt qui offre aux collectivités territoriales une marge de manœuvre pour fixer le taux » (CPO, 2009).

Quant au rapport de l'EPIDA (1997 : 14), il a rappelé que *« le taux élevé du foncier bâti pénalise significativement l'activité logistique, au même titre que les habitats des communes considérées »* par son étude.

Tableau 10 – Taux moyens nationaux communaux (en métropole), par taxe, 2002-2009 (en pourcentage)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Communes								
Taxe d'habitation	12,99	13,37	13,59	13,66	13,69	13,78	13,85	14,16
<i>Foncier bâti</i>	<i>16,53</i>	<i>17,01</i>	<i>17,35</i>	<i>17,47</i>	<i>17,5</i>	<i>17,64</i>	<i>17,76</i>	<i>18,2</i>
Foncier non bâti	37,66	38,18	38,57	38,7	39,52	39,62	39,91	40,35
Taxe professionnelle	11,99	12,21	12,32	12,34	12,41	12,5	12,63	13,01
Secteur communal: communes+groupements								
Taxe d'habitation	13,78	14	14,17	14,29	14,38	14,44	14,53	14,94
<i>Foncier bâti</i>	<i>17,51</i>	<i>17,82</i>	<i>18,11</i>	<i>18,22</i>	<i>18,37</i>	<i>18,49</i>	<i>18,63</i>	<i>19,2</i>
Foncier non bâti	42,02	42,65	43,13	43,61	43,13	44,51	44,89	45,58
Taxe professionnelle	15,05	15,2	15,36	15,44	15,49	15,76	15,89	16,14

Source : DGCL, 2009.

Tableau 11 – Taux de croissance interannuelle communaux (en métropole), par taxe, entre 2002-2003 et 2008-2009 (en pourcentage)

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Communes							
Taxe d'habitation	2,9	1,2	0,5	0,2	0,6	0,5	2,2
<i>Foncier bâti</i>	<i>2,9</i>	<i>1,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>2,4</i>
Foncier non bâti	1,3	1,1	0,3	2,1	0,2	0,7	1,1
Taxe professionnelle	1,8	1	0,1	0,5	0,2	1	3
Secteur communal: communes+groupements							
Taxe d'habitation	1,5	1,2	0,8	0,6	0,6	0,6	2,8
<i>Foncier bâti</i>	<i>1,7</i>	<i>2,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>3</i>
Foncier non bâti	1,4	1,1	1,1	-1,1	3,1	0,8	1,5
Taxe professionnelle	0,9	1	0,5	0,3	1,7	0,8	1,5

Source : auteur, à partir de DGCL 2009.

1.4. Le foncier bâti, un impôt urbain par excellence

La taxe foncière sur les propriétés bâties, par opposition surtout à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, peut être qualifiée d'impôt urbain par excellence. Alors que le foncier non bâti, dont l'assiette très majoritairement constituée de terrains nus, est en grande partie représentée en zone rurale¹ (DGCL, novembre 2007); le foncier bâti, dont la base est les

¹ La taxe foncière sur les propriétés non bâties est la première ressource pour presque 5.000 communes, notamment rurales, et représente plus de 20% (soit le 1/5) des ressources de plus de 12.000 communes – rurales pour la plupart aussi – (DGCL, novembre 2007) : la taxe foncière sur les propriétés non bâties peut donc être considérée comme un impôt rural par excellence.

propriétés bâties, semble être l'impôt urbain par excellence : milieu où il est très largement représenté.

« *Forme essentielle de la fiscalité locale au début du 19^{ème} siècle* », la taxe foncière sur les propriétés non bâties « *n'est plus aujourd'hui qu'une forme résiduelle et déclinante* » (Renard, avril 2006). « *Il serait fastidieux d'en refaire l'histoire, retenons pour faire bref qu'elle a joué un rôle essentiel tant que la France était un pays essentiellement rural, lorsque que le fermage et métayage étaient des pratiques généralisées. Sa base, la fameuse « valeur locative cadastrale » avait alors un sens. Mais le cadre de cet impôt n'a jamais pris le virage de l'urbanisation (...).* », a ajouté l'auteur, à propos du foncier non bâti et de la mise en œuvre des plans d'urbanisme.

On peut même tenter de noter ceci : chaque mètre carré de non bâti perdu pourrait correspondre, non seulement à des mètres carrés de bâti gagnés (horizontalement, c'est-à-dire en SHON), mais aussi à des mètres de bâti levés (verticalement, c'est-à-dire en hauteur : densité), sachant la proportion dans laquelle baissent, depuis des décennies maintenant, les bases du foncier non bâti (périurbanisation, étalement urbain, renouvellement ou densification urbaine, etc.).

Les parts du foncier non bâti, dans les quatre impôts directs locaux, ne cessent, en effet, de diminuer au fil des années, et ce, depuis la fin des « années 70 » - début des « années 80 ». On pourrait même dire, en se fondant sur des auteurs tels que Legrand, que les bases et le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties baissent considérablement au profit du foncier bâti. « *Le domaine de cet impôt se réduit inéluctablement au fur et à mesure de la transformation des terres agricoles en terrains bâtis (...)* » (Legrand In ADEF, 1983).

En 2009, par exemple, la taxe foncière sur les propriétés non bâties n'a représenté que 1,2% des recettes fiscales totales des collectivités territoriales, contrairement au foncier bâti qui a représenté 31,4% de celles-ci (taxe professionnelle : 44,1% et taxe d'habitation : 23,2%). Quant aux bases de ces deux impôts, elles ont respectivement représenté 0,29% et 29,70% du total des bases des quatre impôts directs locaux (taxe professionnelle : 48,82% et taxe d'habitation : 21,17%) – DGCL, juillet 2010 –.

Le foncier bâti semble ainsi tirer considérablement profit de l'enjeu urbain qui fait progressivement régresser les bases du foncier non bâti (voir, par exemple, le tableau 12 de la page 104, montrant l'évolution des bases foncier non bâti et foncier bâti entre 2005 et 2009) et sur lequel est principalement fondée la nouvelle approche du développement territorial (surtout celui qui renvoie à la production).

Tableau 12 – Bases des impôts directs fonciers, entre 2005 et 2009 (en millions d’euros)

	Foncier non bâti	Foncier bâti
2005	2.441,8	175.441,3
2006	2.105,7	182.085,1
2007	2.151,5	188.601,1
2008	2.192,7	194.955,9
2009	2.228,1	207.459,3
Evolution 2009-2005 (en%)	-8,7	+18,24

Source : auteur, à partir de DGCL, juillet 2010.

Depuis la fin des « années 80¹ », un recentrage du développement local a, en effet, été fait. Dorénavant, celui-ci est pensé comme devant prioritairement passer par les villes (développement urbain) et non par le monde rural, comme c’était presque le cas jusqu’au milieu des « années 80 ».

Cette nouvelle approche du développement passant par les villes, bien qu’elle prenne, d’une part, singulièrement appui sur les grandes métropoles, a, d’autre part, besoin de tous les autres types de ville pour mieux se faire. D’où cet enjeu urbain que l’on peut, aujourd’hui, qualifier de transversal (petites villes, villes moyennes et grandes villes, voire métropoles).

« Le squelette doit être constitué par un réseau de villes groupant diverses agglomérations » ; car ajoute-il : *« L’objectif n’est pas, bien entendu, de réaliser des oasis d’opulence ci et là, mais de charpenter le territoire sur la base de réseaux décentralisés, ceux-ci prenant appui d’abord sur les grandes métropoles régionales puis sur les villes moyennes et enfin sur les petites villes »*. (Bouvier, 2003).

Partant de ce point de vue de Bouvier², on peut penser que le foncier bâti qui se trouve être, non seulement un impôt urbain par excellence, mais aussi un impôt concernant à la fois les « logements » et les « activités », jouerait un rôle important dans cette nouvelle approche du développement urbain³ ; car le développement urbain, dont il est question dans ce travail doctoral, se fonde à la fois sur les logements (ménages) et les entreprises (activités).

¹ On peut même parler du début des années 80, selon certaines sources, telles que Daigremont (1983).

² Ce point de vue est partagé par plusieurs auteurs. Pour s’en apercevoir, lire « Introduction générale » de cette thèse.

³ C’est cette idée qui va principalement être l’objet de la troisième partie de cette thèse : les enjeux économiques et spatiaux du foncier bâti.

En ce qui concerne, l'atout résidentiel du foncier bâti, c'est-à-dire les intérêts liés à sa base « logements », il ne faut pas manquer de rappeler que cet impôt présente de nombreuses similitudes avec la taxe d'habitation (un impôt aussi très urbain) qui est, en France, considérée comme l'impôt « résidentiel » par excellence.

S'agissant, en revanche, de l'atout économique, c'est-à-dire celui renvoyant à son assiette économique (les activités ou les entreprises), également très présente en milieu urbain et périurbain, il est presque évident de souligner les ressemblances de composition pouvant exister entre le foncier bâti et l'ancienne taxe professionnelle¹ ou l'actuelle CET (services, bureaux, locaux commerciaux, locaux industriels, etc.).

Enfin, comme respectivement la taxe d'habitation et l'ancienne taxe professionnelle, l'évolution des bases « logements » et « activités » du foncier bâti dépend des cycles immobiliers (une double dépendance au bâti que n'ont pas les autres impôts directs). Si les cycles immobiliers se portent bien, cela aurait forcément des conséquences sur la croissance des bases logements et activités du foncier bâti et si les cycles immobiliers se portent mal (ce qui n'est pas souvent le cas) cela ne manquerait pas, certainement, de se répercuter sur l'évolution de ces deux types de bases.

En effet, l'influence simultanée (Dexia-Crédit local, février 2007) de l'accroissement du marché du logement et de l'activité sur l'évolution annuelle des bases fiscales de foncier bâti (notamment en période de bonne tenue du marché de la construction et de l'immobilier) semble être aujourd'hui très significative. Il suffit de se référer aux tendances de marché de la période 2002-2006 et ceux de 2008 pour s'en rendre compte.

Au cours de la période 2002-2006, les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont conservé un dynamisme notoire. Par exemple, elles ont progressé entre 2006 et 2007 de l'ordre de 4% (après une progression de 3,8% entre 2005-2006) sous l'effet de :

- la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales de 1,8% appliquées aux logements existant ;
- l'élargissement de la matière imposable, qui résulte de l'accroissement du parc de logements en adéquation avec la bonne tenue du marché de la construction : compte tenu d'une durée des travaux d'environ deux ans et d'une exonération de deux ans

¹ Cette question relative à la ressemblance ou à la corrélation entre base foncier bâti et base ancienne taxe professionnelle va être l'objet d'un sous-chapitre dans la troisième partie de cette thèse (chapitre I).

pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, les mises en chantier (+8% en moyenne chaque année depuis 2002) génèrent des recettes fiscales nouvelles à compter de N+2 pour la taxe d'habitation et de N+4 pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. (Dexia-Crédit local, ibidem).

En 2008, les bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ralentissent : +3,4 % pour chacune d'entre elles, après +3,9% en 2007 pour la taxe d'habitation et +3,6% pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette progression modérée s'explique :

- d'une part, par une plus faible revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales pour les logements existants (+1,6% en 2008, après +1,8% les trois années précédentes),
- et, d'autre part (et surtout), par le ralentissement observé depuis 2006 sur le marché de constructions neuves (+2,6% de logements déclarés commencés en 2006, contre +13,1% en 2005 et +15,6 en 2004) qui vient freiner l'élargissement de la matière imposable à de nouveaux logements. (Dexia- Crédit local, septembre 2008).

2. Le foncier bâti, un impôt à fortes incidences économique et spatiale

Dans cette partie, l'analyse porte exclusivement sur les qualités économiques (voire spatiales) du foncier bâti, c'est-à-dire sur la façon dont se présente la base ou les bases du foncier bâti par rapport aux incidences qui déterminent l'assiette ou les assiettes d'un bon impôt local (incidence fiscale). Cette partie se présente, en quelque sorte, comme le complément de la première, c'est-à-dire la précédente où les autres qualités principales (qualités non économiques) de l'impôt avaient été présentées et analysées.

Selon Gilbert et Guengant (1992), la question de l'incidence fiscale « *n'a pas qu'un intérêt strictement académique* ». Elle en dispose trois autres : politique (pour les citoyens qui ont, par exemple, besoin de savoir si « *la charge de l'impôt local peut-être translatée ou non* ») ; économique (connaissances et maîtrises des effets « *transitoires* » – l'acte de transférer, c'est-à-dire la translation – et « *définitifs* » – l'incidence proprement dite –) et sociale (équité fiscale).

En vue d'une meilleure appréhension de ce que nous voulons exactement montrer dans cette partie, nous allons, dans un premier temps, revenir sur les différents types de bases et d'incidences qui caractérisent « un bon impôt local », puis, dans un deuxième temps, appliquer ces incidences (leurs effets réels) aux principaux impôts directs locaux français¹ pour, enfin, tirer les conclusions nécessaires, surtout par rapport à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ainsi, dans cette partie, les questions auxquelles nous allons chercher à trouver des réponses peuvent être du type :

- Qu'est ce qu'une base capital ?
- Qu'est ce qu'une base production ?
- Qu'est ce qu'un contribuable ultime ?
- Qu'est ce qu'un ancrage spatial ou territorial ? etc.

D'après Semedo (2001), il existe trois types d'incidence fiscale locale : une incidence liée à la nature du contribuable, une incidence liée au type de contribuable et une incidence dite spatiale ou territoriale. Cependant, si l'on se réfère à l'analyse faite par Gilbert et Guengant, cités plus haut, il est possible de les regrouper en deux², car tellement les deux premières sont proches sémantiquement et économiquement.

« La détermination des contribuables ultimes de la fiscalité locale est doublement compliquée. D'abord parce que, à l'instar de la fiscalité nationale, la connaissance des effets de l'impôt local exige la prise en compte de l'ensemble des mécanismes d'ajustement micro- et macroéconomiques. Le problème de l'incidence économique d'un impôt local se double ensuite d'un problème d'incidence spatiale. », ont écrit les auteurs (page 26).

L'incidence économique (détermination des contribuables ultimes, quelle que soit leur localisation) est donc le premier critère qui entre en jeu en matière d'estimation d'incidence fiscale locale. Autrement dit, l'intérêt premier d'un impôt local se définit à partir de la nature

¹ Taxe professionnelle et remplaçants inclus, car (comme nous l'avons précisé dans l'avant propos de ce travail) la dernière réforme concernant la taxe professionnelle n'a pas changé, dans le fond, cette analyse que nous avons principalement fondée sur la taxe professionnelle. Nous tenons ce discours surtout par rapport aux bases des impositions l'ayant effectivement remplacée, comme la CVAE.

² Dans cette partie, c'est la classification faite par Semedo (op. cit.) qui va principalement être adoptée, même si les fonds (« fond » au sens de « *partie essentielle* ») des analyses sont plus fondés sur les points de vue de Gilbert et Guengant (op. cit.).

de l'assiette et du type de contribuable (« *contribuable apparent* » et/ou « *contribuable ultime* »).

La nature de l'assiette (*1^{ère} incidence*) consiste principalement à répondre à la question suivante : quelle est la nature de la base sur laquelle doit être fondée l'impôt local ? Par conséquent, deux sous-critères méritent d'être définis : le critère renvoyant au lieu de localisation de l'assiette (c'est-à-dire la situation géographique ou spatiale de la base) et celui correspondant à la nature propre de la base.

D'après Gilbert et Guengant (ibidem), il existe quatre types d'impôts classés en fonction de la nature de leur base :

- impôt sur le revenu,
- impôts sur la propriété,
- impôts généraux sur la production ou sur les ventes,
- et impôts spécifiques, c'est-à-dire les impôts fondés sur des bases aux caractéristiques spécifiques.

Et en se référant à Derycke et Gilbert (1988), on peut bien regrouper les bases de ces différents impôts en 2, voire 3 catégories : il s'agit exactement des bases assises sur le « *capital* », des bases assises sur « *la production* » et des bases assises sur « *le revenu* » (très rarement présentes à l'échelle locale).

En France, par exemple, on ne retrouve que les deux premiers types de base, c'est-à-dire les bases « *capital* » et « *production* », d'autant que la base assise sur le revenu ne relève pas de la fiscalité directe locale, mais de la fiscalité de l'Etat et elle concerne précisément l'impôt sur le revenu¹.

La détermination de la nature d'une base, en matière d'incidence fiscale locale, permet, en effet, de définir, d'une part, ses avantages et, d'autre part, ses inconvénients quant au développement local économique.

La *deuxième incidence* économique porte sur le type de contribuable. Ici il s'agit surtout de voir comment les contribuables reçoivent l'impôt. Là, deux ou trois questions sont nécessaires à poser :

¹ Nous restons sur ce point de vue, en dépit du fait que certains auteurs, tels que Fréville (2003, 2005), n'hésitent pas aujourd'hui à qualifier la taxe d'habitation « *d'impôt partiellement assis sur le revenu* », c'est-à-dire comme nous l'avons déjà souligné plus haut et comme nous allons aussi, plus loin, y revenir.

- Qu'est ce qui différencie un « contribuable » d'un « redevable » ?
- Le « redevable » est-il réellement le « contribuable » ?
- Le contribuable « nominal » (ou « *apparent* ») est-il le contribuable « *effectif* » (ou « *ultime* »), pour reprendre les termes de Gilbert et Guengant ?

Dans cette incidence, il s'agit exactement de déterminer qui paie effectivement l'impôt : le « *redevable* », c'est-à-dire celui désigné par le législateur et qui est censé normalement le payer ou le « *contribuable* », c'est-à-dire celui que Gilbert et Guengant appellent le contribuable « *ultime* » ou « *final* »), qui peut parfois être bien différent du redevable.

Pour ce qui est, enfin, de l'incidence spatiale (*la 3^{ème} incidence*), elle porte sur la localisation des contribuables (contribuable « *nominal* » et contribuable « *effectif* ») par rapport au territoire où les redevables devant s'acquitter de l'impôt habitent. Cette incidence, de par son importance, représente presque une condition *sine qua non* dans l'analyse de la pertinence de la base d'un impôt direct local. « *Dans un pays où l'organisation des territoires est décentralisée, la fiscalité locale doit conserver un ancrage spatial. Cet ancrage constitue une condition nécessaire à l'expression d'un pouvoir local responsable. Ce n'est pas pour autant une condition suffisante.* » (Josselin et Rocaboy, 2005).

Incidence fiscale spatiale

		Localité du contribuable final	
		Commune A	Autres communes
Localité du contribuable légal	Commune A	Incidence fiscale intra-communale	Exportation d'impôts locaux en provenance de A
	Autres communes	Importation d'impôts locaux en A	Incidence fiscale extra-communale

Source : Gilbert et Guengant (1992 : 27)

La connaissance de l'incidence, qu'elle soit économique (nature de l'assiette et type de contribuable) ou spatiale (ancrage territorial), d'un impôt est donc un élément indispensable à la détermination optimale de son acceptation par les contribuables, de son équité vis-à-vis des mêmes contribuables, mais aussi de son rendement vis-à-vis de la collectivité ; en un mot de ses qualités (c'est-à-dire s'il est un bon impôt ou pas). D'autant que « *plus les effets de l'incidence sont d'envergure, plus la probabilité est grande que le contribuable effectif diffère du contribuable apparent, aussi bien en termes d'agent économique qu'en termes de localisation, et plus le cadre d'analyse doit être général.* » (Gilbert et Guengant, op. cit.).

Pourtant, les impôts directs locaux français présentent différentes caractéristiques face aux incidences économiques et fiscales locales, ci-dessus, présentées. De la désormais « ancienne taxe professionnelle » à la taxe foncière sur les propriétés bâties¹ en passant par la taxe d'habitation, les impacts positifs et/ou négatifs ne sont pas les mêmes. Ceux-ci diffèrent d'un impôt à l'autre.

Les impacts positifs, par exemple, de la base de la taxe professionnelle par rapport aux différents types d'incidence fiscale étaient très difficiles à dégager. La taxe professionnelle disposait d'une base en majorité assise sur la production ; ce qui, forcément, supposait de forts effets négatifs sur le territoire et sur les autres incidences (Josselin et Rocaboy, 2005).

La taxe professionnelle, malgré le poids important qu'il a longtemps représenté dans la fiscalité directe locale (44,2% en 2007, toutes collectivités locales confondues et 41,90% presque 42% pour la seule collectivité locale « commune » – DGCL, novembre 2007 –) était, sans doute, l'impôt le plus contesté, en termes de base.

En effet, après la suppression progressive sur 5 ans de sa part « salaires », la taxe professionnelle était essentiellement constituée par les investissements des entreprises. En 2004 (Fouquet, 2004), par exemple, ses bases s'établissaient comme suit :

- valeurs locatives des équipements et des biens immobiliers 79%,
- valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière 17%,
- et recettes 4%.

En 2008, elles se présentaient exactement, ci-après (ADCF, février 2009) :

- valeurs locatives des équipements et des biens immobiliers 80%,
- valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière 17,5%,
- et recettes 3%.

En dépit de sa diversité en matière de bases, la taxe professionnelle n'était complètement assimilable, ni à un impôt assis sur le chiffre d'affaires, ni à un impôt assis sur le capital, parce qu'elle ne leur empruntait que quelques caractéristiques (Fouquet, 2004).

¹ Nous avons délibérément omis le foncier non bâti, qui dispose presque des mêmes incidences économiques et spatiales (surtout) que le foncier bâti, à la différence qu'il a un rendement très faible dans la fiscalité directe locale ; ce qui explique donc ce choix délibéré de traitement.

Le principal problème économique relatif à ses bases, auquel il est durant toute son existence confronté, est que celles-ci étaient quasiment toutes susceptibles de se délocaliser (faible ancrage territorial : limites technico-spatiales), car, en très grande partie, assises sur des assiettes très difficilement localisables et pas du tout fixes. La seule assiette qui pouvait lui donner une localisation fixe et qui reste conservée aujourd'hui, c'est-à-dire au lendemain de sa suppression, est celle portant sur la « *valeur locative des biens passibles de la taxe foncière* » (c'est-à-dire la composante de la CET désormais appelée la CFE). Or, celle-ci n'était pas ou n'est pas très représentative : seulement 17,5% en 2009, contre 82,5% pour les autres.

Il était également reproché à la taxe professionnelle d'être un impôt qui permet au « *contribuable désigné* » de reporter facilement ses charges sur le « *contribuable ultime* » (limites vis-à-vis de l'incidence économique). Autrement dit, le coût de l'impôt acquitté par le « *contribuable désigné* » peut facilement, au final, être porté par « *le contribuable ultime* ». Par exemple, une entreprise, après constatation, d'une taxation « professionnelle » élevée, pouvait bien faire subir les coûts de cet impôt acquitté sur ses clients, en les répercutant tout simplement sur les prix de vente de ses produits.

Ces limites spatiales et économiques, que l'on peut classer aussi dans la rubrique justice et/ou équité fiscale, faisaient souvent dire que dans la taxe professionnelle, les « *redevables* » ou « *contribuables nominaux* » sont très différents des « *contribuables effectifs* » ou « *ultimes* » (Gilbert et Guengant, *ibidem* ; Semedo, 2001). Parce que, les entreprises qui étaient les contribuables légaux disposaient d'une possibilité conséquente pour amoindrir, si elles le désiraient, la charge de l'impôt en la dissimulant sur les consommateurs, lors de la fixation des prix de leurs produits, c'est-à-dire comme nous l'avons souligné dans l'exemple précédant.

Cette injustice que peut engendrer ce mécanisme de report d'impôt des entreprises vers les consommateurs – souvent les ménages – (mécanisme toutefois très difficile à cerner par le législateur), s'appelle « *la délocalisation de l'impôt* ». La localisation du contribuable ultime peut, en effet, largement dépasser celle du contribuable désigné ou légal, c'est-à-dire le territoire où l'impôt est supposé se limiter. Celle-ci peut facilement toucher d'autres échelles dépassant largement le local : par exemple le national¹ ou l'international. On peut ainsi parler d' « *exportation d'impôt local* » et/ou d' « *incidence fiscale extra- locale* ».

¹ A propos du national, Gilbert et Guengant (1992) avaient montré que la taxe professionnelle reversée aux collectivités territoriales (il s'agit de la TP dont bénéficiaient les collectivités territoriales après remboursement

C'est la conjugaison de tous ces problèmes qui faisait, qu'en France, la taxe professionnelle était souvent présentée comme un impôt injuste en termes d'équité fiscale, mais aussi comme un impôt qui n'encourageait pas facilement l'investissement. Or, comme le préconise Soyer (2005), au-delà qu'un système fiscal « efficace » doit reposer sur des impôts dont le recouvrement n'est pas trop coûteux, l'impôt local doit être géographiquement localisable. Il ne doit pas, non plus, générer d'effets pervers (« anti- économiques », « anti- emplois ») ou « d'injustices entre les collectivités ».

Enfin, il est juste de signaler que la taxe professionnelle, en dépit de sa mutualisation encouragée entre 1999 et 2010 (année de sa suppression), restait encore l'impôt direct local le plus mal réparti et le plus difficile à maîtriser, voire à réformer pour le législateur (Thoris, 2008). D'ailleurs, à un moment donné de son existence, il n'était plus question de sa réforme profonde, comme, par moments, le préconisaient certains rapports (on peut ici citer le rapport Fouquet de 2004, le dernier véritable rapport qui lui a été, dans ce sens, consacré), mais de sa suppression définitive¹, c'est-à-dire comme c'est finalement le cas en 2010, avec la Loi de Finances de la même année.

Toutefois, d'après les premières réactions², il semblerait que cette suppression ne soit pas suffisante pour définitivement éradiquer les problèmes d'incidence fiscale ici soulevés, d'autant plus que les nouvelles impositions mises en place par le législateur pour son remplacement reposent également, et en grande partie (en majorité), sur des bases non fixes et aujourd'hui « plus locales » : allusion principalement ici faite à la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises³, assises, d'une part, comme son nom l'indique, sur la valeur ajoutée

par l'Etat des plus values fiscales correspondant aux mesures fiscales dérogatoires imposées à ces mêmes collectivités territoriales) était conjointement financée par les contribuables locaux (contribuables désignés) et les contribuables nationaux (que l'on peut ici qualifier d'ultimes), respectivement dans les proportions de 75% et de 25%.

¹ La suppression de la taxe professionnelle a été plusieurs fois à l'ordre du jour avant l'annonce faite le 05 février 2009 par le Président de la République, Nicolas Sarkozy, suivie cette fois-ci de ladite suppression. François Mitterrand (1981-1995) l'avait déjà qualifiée « d'impôt imbécile », reconnaissant ainsi son impertinence, avant que Jacques Chirac (1995-2007) aussi ne parle, en 2002, de sa suppression définitive.

² Il s'agit des réactions post-réforme supprimant la TP, comme celle ici principalement résumée (Nikonoff, 2010).

³ La CVAE représente la plus grosse part des nouvelles impositions remplaçant la taxe professionnelle.

et, d'autre part, sur les salaires¹. De surcroît, la valeur ajoutée est un solde de gestion qui se calcule au siège de l'entreprise et non dans les établissements. Ce qui laisse ainsi croire que la « valeur ajoutée d'établissement », qui semble mieux dégager cet ancrage spatial tant recherché dans les incidences économiques fiscales locales, va constamment « être inventée par une répartition sur la base des effectifs théoriques ». Or, ce mécanisme correspond plus à un calcul d'un impôt local à partir d'un indicateur qui par nature ne l'est réellement pas (Nikonoff, 2010).

En effet, « les informations disponibles avec fiabilité au niveau des établissements sont, l'activité principale, l'effectif salarié et les établissements qui s'y rapportent ainsi, dans certains cas, que des données sur les immobilisations et les investissements corporels. En revanche, aucune information sur la production ou les consommations intermédiaires n'est facilement disponible, ce qui rend impossible le calcul direct d'une valeur ajoutée par l'établissement » (Nikonoff, ibidem ; citant CNIS).

Il est également montré que la comptabilité nationale mesure mal la valeur ajoutée de certains secteurs économiques, tels que celui des banques. Selon Marchal (2010), la comptabilité nationale ignore les revenus tirés des marchés financiers, d'où une contribution faible des banques à la valeur ajoutée souvent donnée : par exemple, seulement 2,7% en 2009. D'après les auteurs de cette étude (INSEE et Banque de France), résumée par Marchal, le calcul de la valeur ajoutée des banques, dans les « années 80 et 90 », ne posait pas de problème particulier. Mais avec la transformation des bilans bancaires, désormais plus orientés vers les activités de marchés, la part « titres » est devenue primordiale. Or, les activités de marchés, ce sont aussi des flux d'intérêts, des dividendes, des plus ou moins-values sur actifs, c'est-à-dire tout un ensemble qui ne participe pas à la production au sens du PIB.

En résumé, la CVAE, qui constitue actuellement la plus grande part de la CET (le principal remplaçant de la taxe professionnelle), est une imposition basée sur la valeur ajoutée dont, non seulement le taux est très variable selon les secteurs² d'activité, mais qui présente

¹ Selon Nikonoff (2010), environ 70% de la valeur ajoutée, qui sert de base à la CVAE, sont composés de salaires. Ce qui veut dire, selon l'auteur, une prise en compte à nouveau des salaires dans l'imposition mais sur une base qui n'est plus locale.

² Par exemple, d'après Nikonoff (op. cit.), la CET impose « beaucoup moins » l'industrie, les transports ferroviaires et l'énergie, c'est-à-dire les services publics, « correctement le tertiaire » dont la téléphonie et les banques assurances, « toujours assez peu » le commerce et le transport non ferroviaire.

également plusieurs limites de calcul, liées principalement aux salaires (ils représentent environ $\frac{3}{4}$ de l'assiette et, au demeurant, constituent une base non locale) et à l'ancrage territorial local (le législateur remplace une composante locale qui représentait 75% des bases de la taxe professionnelle – Biens et Equipements Mobiliers – par une composante qui n'existe pas, du moins qui ne se calcule pas au niveau des établissements – la valeur ajoutée –).

Par conséquent (à propos de la comparaison entre la TP et ses remplaçants par rapport aux incidences économiques), les mêmes causes risqueraient de produire les mêmes effets (voire plus¹), et ce, en dépit du fait que la CVAE est collectée au niveau national et répartie selon des critères fixés par le législateur². Il ne s'agit pas, en effet, d'un problème de collecte, ni de répartition, mais d'un problème d'incidence fiscale. C'est d'ailleurs ces limites, renvoyant davantage aux questions liées aux incidences fiscales locales, qui ont poussé Nikonoff à souligner que « *l'idée de taxe de valeur ajoutée est intéressante, mais mal exploitée par le législateur.* »

La taxe d'habitation³, en dépit des nombreuses similitudes qu'elle présente en matière de base avec le foncier bâti, particulièrement « logements » (même base : la valeur locative cadastrale, même avantages basiques : liaison avec le territoire), est également un impôt dont les incidences sont difficiles à évaluer, à étudier et à saisir, surtout depuis l'adoption des lois de 2000 (Loi de Finances Rectificative pour 2000).

Dans la Loi de Finances Rectificative pour 2000, le législateur a décidé de remplacer les différents mécanismes de dégrèvement de l'époque par un seul dispositif, jugé plus juste et plus simple, consistant à plafonner la taxe d'habitation en fonction du revenu fiscal de référence pour les redevables dont le montant de revenu n'excède pas, en 1999, la somme de 15.810 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 3.694 euros pour la première demi-part et de 2.908 euros à compter de la deuxième demi-part. Ces dispositions ont procuré, la même année (en 2000), un allègement de 1.678.108.315 millions d'euros (soit 11 milliards de francs) aux ménages.

¹ Voire plus, parce que la taxe professionnelle n'avait pas une base assise sur le chiffre d'affaires aussi importante que celle de la CET.

² Pour plus d'informations sur les mécanismes de cette imposition, voir annexe 4 de la thèse.

³ Comme les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation rentre, à la base, dans la catégorie, en France, des « *impôts fonciers locaux* », c'est-à-dire les impôts totalement « *assis sur une base foncière ou immobilière* » (Gilbert et Guengant, 1992). Même si aujourd'hui, à cause justement des raisons avancées dans cette partie et ailleurs dans ce travail, il est difficile de continuer à la percevoir comme tel.

Dès lors, il semble être difficile de continuer à percevoir la taxe d'habitation comme un impôt dont la base est exclusivement assise sur du « capital immobilier », comme continuent de le stipuler les textes législatifs fixant ses bases. La taxe d'habitation est aujourd'hui plutôt considérée comme un impôt à base partagée, entre « le revenu » dont son acquittement dépend aussi¹ et le « capital immobilier ».

Ne paie pas, en France, depuis 2000, la taxe d'habitation celui qui dispose « *d'un montant de revenus, de l'année précédente, ne dépassant pas une certaine somme (...)* » ou paie moins, en France, la taxe d'habitation² « *celui bénéficiant d'un dégrèvement partiel* » (Fréville, 2003). Désormais, on parle de deux types de contribuables dont un de fait, c'est-à-dire celui qui paie en fonction du revenu et un renvoyant au contribuable désigné par la loi.

Ces mesures ont encore plus donné à la taxe d'habitation cette réputation « d'impôt dégressif », et cela, en dépit des nombreuses et diverses dispositions visant à atténuer cette « dégressivité » prises par le législateur : par exemple, les différentes compensations versées par l'Etat pour suppléer les contribuables.

Aujourd'hui, la taxe d'habitation est même parfois qualifiée d'« *impôt national* ». D'après les souteneurs de ce point de vue (Fréville, 2003 et 2005), le législateur, en fondant aussi l'acquittement de la taxe d'habitation sur le « revenu »³, a supplanté le contribuable désigné pour, en conséquence, devenir un véritable contributeur. Et comme le budget de l'Etat renvoie à la fiscalité nationale, on lie la taxe d'habitation au contribuable national. Ce qui n'est pas complètement faux car, par exemple, en 2006, ce sont environ 30% (exactement 29,2%, le pic entre 2006 et 2010) du produit de la taxe d'habitation qui sont pris en charge par l'Etat, en l'occurrence le « *contribuable national* », pour rester dans le sillage de Fréville, et en 2007, cette part est passée à environ 29% (28,7% exactement), soit une baisse de moins d'un point. Tandis qu'en 2009 et 2010, elle est exactement évaluée à 26,5%, c'est-à-dire après avoir été évaluée en 2008 à 27,6% (Projet de Loi de Finances pour 2011).

¹ L'acquittement de la taxe d'habitation est aujourd'hui, dans plusieurs cas, fonction du revenu du contribuable.

² Contribution plafonnée en fonction du revenu et du quotient familial.

³ Comme la taxe foncière sur les propriétés bâties, la base de la taxe d'habitation est déterminée à partir de la valeur locative, mais depuis cette réforme de 2000, qui dégrève le contribuable en fonction de son revenu, on parle aussi d'une base assise sur le « revenu ».

Enfin, le foncier bâti, bien qu'il ait une base apparemment connue pour être assise sur du « *capital incomplet* » (Gilbert et Guengant ; 1992), en l'occurrence la valeur locative cadastrale (capital immobilier), reste, par ailleurs, différent de l'ancienne taxe professionnelle (aujourd'hui de la CVAE) avec leurs incidences fiscales assez négatives et de la taxe d'habitation avec aussi ses effets liés aux incidences assez pervers.

Les incidences d'une base locale, prises dans leur ensemble (nature de l'assiette, nature du contribuable et ancrage territorial), semble, à ce titre, conférer au foncier bâti très peu d'effets pervers.

Alors que la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants) et la taxe d'habitation sont à classer dans la catégorie des impôts directs locaux dont les incidences ne sont pas aisées à déterminer, le foncier bâti, lui, semble montrer, à la suite de l'analyse et de l'étude sur les incidences, effectuées plus haut, le contraire. En effet, la taxe foncière sur les propriétés bâties est un impôt dont l'assiette est totalement et directement liée au territoire (le local). L'assiette ou les assiettes¹ du foncier bâti est/sont fixe(s), localisable(s). De surcroît, le contribuable est le propriétaire (dans la plupart des cas perçu comme un contribuable « *exclusif et ultime*² ») et non le possesseur du capital de production, comme ce fut majoritairement le cas pour la taxe professionnelle, ou le possesseur du « chiffres d'affaires », comme c'est principalement le cas aujourd'hui avec les impositions qui l'ont remplacée (la CVAE notamment). Egalement, le foncier bâti ne permet pas facilement³ cette possibilité de report de charges, très flagrante

¹ Puisqu'il y en a deux : logements et activités.

² Gilbert et Guengant (1992 : 28-29) semblent relativiser ce point de vue. Pour eux, il s'agit plutôt « *d'une idée ancienne* » qui est « *restée bien ancrée* », car, en réalité, l'impôt immobilier local peut également bien être confronté au problème de détermination du contribuable ultime, c'est-à-dire qui supporte la charge en définitive ? Et par rapport à ce point de vue émis, surtout pour son explication, ils n'ont pas manqué de citer l'exemple « *d'un impôt proportionnel assis sur la valeur vénale d'un bien foncier immobilier productif d'un revenu annuel d'un montant déterminé et parfaitement anticipé par le propriétaire sur toute la durée de vie du bien* ».

En ce qui nous concerne maintenant et dans le cadre de cette étude, nous restons plutôt sur l'idée générale ou sur cette « *idée ancienne bien ancrée* », en ce sens que, d'une part, elle reste, tout de même, l'idée la plus soutenue, comme nous allons clairement le voir plus loin dans le troisième chapitre de cette partie et, d'autre part, la taxe foncière sur les propriétés bâties, telle qu'elle est prélevée en France, ne semble pas parfaitement correspondre à l'exemple spécifiquement cité par Gilbert et Guengant. En outre, elle n'est pas très confrontée à un problème de plafonnement des taux, ni menacée de suppression, autres problèmes soulevés par les auteurs vis-à-vis des incidences réelles « *des impôts fonciers locaux* ».

³ « Ne permet pas facilement » est ici utilisé par mesure de prudence, car d'après Gilbert et Guengant (ibidem), un impôt immobilier local portant sur les propriétés bâties et/ou sur leur utilisation en tant que logement peut bien, dans certains cas (par exemple, si les marchés des capitaux sont parfaits : déplacement du capital du secteur taxé – le capital, le logement – vers des secteurs non taxés), être à l'origine d'un report de charge, entre propriétaire et locataire, par exemple (page 29) : cette remarque s'inscrit ainsi dans la logique de la précédente (note de bas de page précédente).

dans certaines taxes (comme l'ancienne taxe professionnelle), et qui peut être à l'origine, soit d'une non clarté, soit d'une non équité fiscale, entre le « contribuable désigné » par le législateur et le « contribuable ultime ».

En somme, l'assiette du foncier bâti permet facilement la liaison entre le contribuable désigné et l'impôt que ce dernier doit verser et qui est, en retour, censé financer les services que vont lui être rendus par la collectivité.

« L'assiette logement ne se justifie pas uniquement par le fait « qu'un vieil impôt » est un « bon impôt ». Sa légitimité s'appuie sur des considérations économiques solides. La valeur d'un logement reflète en effet les avantages et les inconvénients d'un site qui dépendent en partie des biens publics locaux de proximité et reflète les avantages de la centralité au sein d'une agglomération. L'imposition de la rente foncière constitue un mode de financement efficient des biens publics locaux. Et la solution actuelle partageant la charge de l'impôt foncier entre le propriétaire et le locataire n'est pas déraisonnable à condition qu'il s'agisse d'un impôt assis sur la valeur locative réelle (...) »¹», a précisé Fréville (2005).

La seule véritable critique qui semble être faite à la base du foncier bâti, en termes d'incidence fiscale locale, concerne l'élément utilisé, en France, pour déterminer son assiette, c'est-à-dire la valeur locative cadastrale². En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, la valeur locative peut être assimilée à du « *capital immobilier incomplet* » ou peut être perçue comme un élément « *difficile à anticiper par rapport à la durée de vie du bien* » (Gilbert et Guengant, op. cit.). Or, les effets de ce type de capital semblent être bien connus en France.

Globalement, sur les trois incidences majeures qui déterminent la pertinence d'une base fiscale locale, une seule semble être véritablement compromise, pour ce qui est du foncier bâti. Une compromission qui peut, en outre, être relativisée, en ce sens que la valeur locative, bien qu'elle soit un « *capital immobilier incomplet* », n'a pas les mêmes effets pervers que la base « *assise sur la production* » de l'ancienne taxe professionnelle, voire celle assise

¹ Cette citation de Fréville aurait pu parfaitement coller avec la taxe d'habitation, n'eut été les réformes de 2000, rappelées plus haut, car avant celles-ci la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties présentaient de nombreuses similitudes.

² La même critique est également faite à la taxe d'habitation, qui partage la même valeur locative que la taxe foncière sur les propriétés bâties.

aujourd'hui sur le « *chiffre d'affaires* » de la CVAE ou la base de fait « *revenu* » de la taxe d'habitation (voir analyses faites plus haut).

La valeur locative cadastrale présente, certes, des effets négatifs qui sont bien connus et bien critiqués. En revanche, ceux-ci ne sont pas les mêmes que ceux que l'on retrouve dans les deux autres principaux impôts directs locaux (ancienne taxe professionnelle, aujourd'hui ses remplaçants et taxe d'habitation). Les critiques les plus acerbes, formulées à l'encontre de la valeur locative en tant qu'élément de base locale, concernent son obsolescence. En effet, comparée à la valeur vénale, la valeur locative, telle que appliquée aujourd'hui en France, semble présenter de nombreux effets pervers¹ qui, selon plusieurs auteurs, représenteraient finalement d'importantes pertes financières² pour les collectivités territoriales.

D'après ceux qui la décrient, elle serait arbitraire, ne reflétant qu'imparfaitement la valeur réelle des biens taxés, ce qui, forcément, pourrait réellement perturber le mécanisme de capitalisation recherché (Gilbert et Guengant³, op. cit.; Fréville, 2005, etc.) ; tandis que la valeur vénale serait l'assiette qui permettrait au foncier bâti de disposer d'une base complètement capital et, par conséquent, ressortirait mieux l'incidence fiscale locale recherchée (Givaudan, 1982 et 1983).

Il faut, cependant, préciser que les critiques sur la valeur locative ici soulignées sont souvent formulées par les défenseurs de la valeur vénale, en quelque sorte, ses détracteurs. Si l'on s'intéresse au point de vue de ses défenseurs, celles-ci seraient toutes autres⁴, voire limitées. La valeur locative, en dépit de son caractère obsolète, reste toujours perçue comme une bonne assiette. Ce qui, par moments, semble même la consolider comme élément de détermination de base du foncier bâti.

¹ Il s'agit du débat opposant la valeur locative à la valeur vénale : valeur locative vs valeur vénale (pour plus de précisions sur ce débat, lire annexe 3.C de la thèse, où nous avons cherché, par des études de cas, à étudier davantage cette question, qui ne rentre pas directement dans les problématiques principales de cette recherche doctorale, mais qui, toutefois, reste liée à celles-ci).

² Concernant cette question, on parle souvent d'un « *manque à gagner* » financier important pour les collectivités territoriales.

³ Guengant, bien qu'il soit critique vis-à-vis de la valeur locative, ne semble pas totalement être pour la valeur vénale, du moins telle qu'elle est souvent préconisée pour son application comme élément de base en France (système déclaratif particulièrement). Puisque dans une étude datant de 2001 (Guengant et al. 2001), il y souligne, avec précision, les incohérences que pourraient avoir la valeur vénale : difficulté de son estimation pour sa déclaration, inhérence au fonctionnement du marché du logement, etc.

⁴ Lire annexe 3.C de ce travail et déjà citée (plus haut).

Chapitre III. La taxe foncière sur les propriétés bâties, facteur de dynamisme budgétaire communal

*« La fiscalité foncière est même considérée comme un bon impôt local. Sur le plan technique, l'assiette foncière est aisément **localisable** et relativement **stable**, ce qui garantit des ressources régulières aux collectivités. Sur le plan économique, l'impôt foncier constitue également une modalité pertinente d'imposition locale des ménages et des entreprises, à condition, bien sûr, d'être assis sur une valeur locative actualisée. Le fondement de l'impôt local étant de faire **participer le contribuable à hauteur des avantages qu'il retire des services offerts localement**, l'assiette locale doit être liée à la qualité et à la densité des équipements et services publics locaux mis à sa disposition par la collectivité. Or, cette dernière est un déterminant important de la valeur foncière ».* (Carrez, 2008 : page 73).

L'objet de ce chapitre, au demeurant, assez court, si l'on le compare aux deux premiers de cette partie, consiste :

- d'une part (en son premier point) à faire ressortir les éléments essentiels qui vont nous permettre, plus loin (troisième partie), de corréler la taxe foncière sur les propriétés bâties, non seulement avec les stratégies de développement (économiques et spatiales), mais également avec la collectivité locale « commune », sur laquelle porte notre recherche : cette première approche consiste, en quelque sorte, à faire une synthèse d'analyse¹ des chapitres I et II de la présente partie ;
- et, d'autre part (en ses points II et III) à montrer que le foncier bâti, par son dynamisme, peut bien avoir, à l'image de la taxe professionnelle (aujourd'hui de ses remplaçants), une influence significative dans les budgets des collectivités territoriales, en général, et des communes, en particulier.

En effet, après avoir présenté les différents types d'incidences fiscales locales et après avoir fait une étude à la fois corrélative et comparative de ces incidences avec les principaux impôts directs locaux, mais aussi dans le souci de mieux ressortir ce que nous avons voulu démontrer dans la première partie de cette thèse (la place – qualitativement comme quantitativement – du foncier bâti dans la fiscalité directe locale), nous allons maintenant procéder à une analyse portant exclusivement sur le foncier bâti, en insistant davantage sur ses effets par rapport à la croissance ou au dynamisme budgétaire communal.

Ainsi, l'analyse que nous allons faire dans ce chapitre va comprendre trois phases. Premièrement, nous allons tenter de montrer, en trois points, que le foncier bâti peut, non seulement être considéré comme un « bon impôt foncier » (dimension économique, fondée particulièrement sur l'étude préalablement faite sur les incidences fiscales de l'impôt : c'est en ce sens que nous avons parlé, plus haut, de synthèse), mais il peut également être présenté comme un impôt plus communal que départemental et/ou régional » (dimension spatiale). Deuxièmement, il va s'agir de montrer, comment le foncier bâti est passé, entre les deux Actes de la décentralisation, de la position de troisième impôt direct local (derrière l'ancienne

¹ Nous précisons qu'il s'agit bien d'une synthèse et non d'une répétition de ce qui a été déjà étudié, dit ou présenté dans les parties et/ou sous-parties antérieures, puisque les contextes et/ou angles d'appréhension et d'analyse restent différents. Il suffit juste de s'intéresser aux présentations faites au début de chaque chapitre et sous-chapitre de cette première partie de ce travail pour se rendre compte.

taxe professionnelle et la taxe d'habitation), en termes de produit global, à celle de deuxième impôt direct (derrière l'ancienne taxe professionnelle ». Troisièmement, nous allons procéder à des études de cas (sur Créteil, Rungis et Arcueil : trois communes val-de-marnaises) pour illustrer, à l'échelle communale, les effets positifs du foncier bâti dans les budgets.

1. La taxe foncière sur les propriétés bâties, un « bon impôt » foncier et un « bon impôt » communal

Trois points vont être étudiés pour sous-tendre cette double idée.

Premièrement, comme nous avons cherché à le démontrer tout au long du deuxième chapitre de cette partie, le foncier bâti rentre dans la catégorie des impôts dits fonciers, dont les qualités en France, voire dans le monde¹, en tant qu'impôts directs locaux (qualités techniques, qualités juridico-sociales : équité territoriale et équité fiscale surtout ; qualités économiques, etc.) ne font presque plus l'objet de contestation. Tellement les auteurs qui soutiennent et défendent ce point de vue sont nombreux et variés² : Legrand In ADEF, 1982 et 1983 ; Gilbert et Guengant, 1992 ; Guelton, 2005 ; Josselin et Rocaboy, 2005 ; Rocaboy 2006 ; Carrez, 2008 ; CPO, 2009 ; pour ne citer que ceux-ci.

Les impôts fonciers locaux, notamment le foncier bâti pour le cas de la France³, sont presque partout présentés comme des impôts dont l'assiette (le foncier) dispose de plusieurs avantages fiscaux locaux, et ce, en dépit parfois des quelques reproches dont ils pourraient faire l'objet, comme c'est le cas présentement en France avec la valeur locative : obsolescence des évaluations et parfois, mais dans une moindre mesure, caducité du raisonnement consistant à taxer la rente foncière, etc.

¹ On peut, par exemple, citer la « Property tax américaine », voire anglo-saxonne (elle est aussi présente dans plusieurs pays dits anglo-saxons : Canada, Australie, Nouvelle Zélande, etc.), mondialement connue pour être un bon impôt direct local, car très souvent citée comme référence en la matière (Duprez, 2006).

² Ce point de vue, on le trouve soutenu dans presque tous les documents exploités et qui ont abordé cette question des qualités des impôts locaux, que ce soit les articles (souvent cités ici), les ouvrages généraux ou les rapports.

³ Il faut rappeler qu'en France quand on parle d'impôts fonciers, au sens large du terme, on y classe aussi en dehors des deux impôts fonciers, en l'occurrence le foncier bâti et non bâti, la taxe professionnelle (une partie évidemment, correspondant à ce qui est aujourd'hui appelé la CFE), la taxe d'habitation (Guelton, 2005), même si celle-ci semble aujourd'hui moins mériter cette appellation.

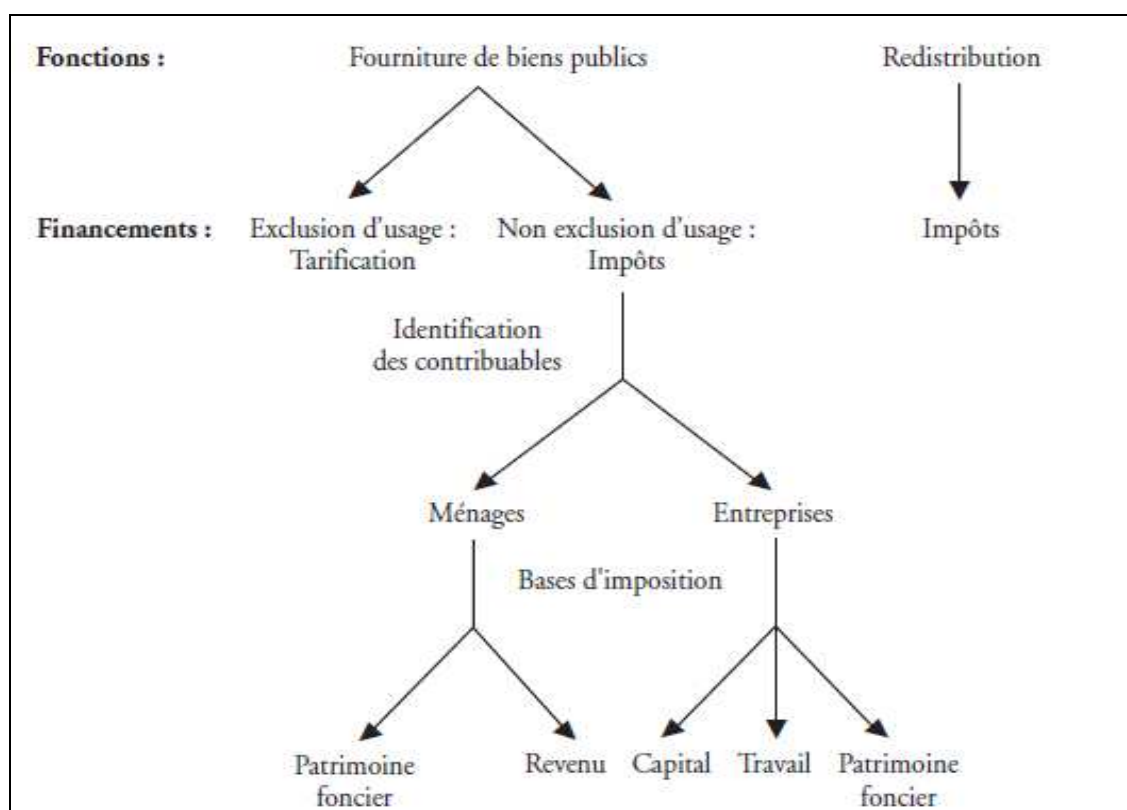
« A l'origine des impôts locaux, la propriété immobilière constituait une assiette aisément identifiable, une base de la richesse qui autorisait tant la maîtrise du taux que de l'assiette. Or cette maîtrise diminue constamment, notamment par le jeu des réformes. L'impôt foncier a pourtant cette propriété remarquable de taxer un facteur de production par essence immobile. L'espace valorisé par l'entreprise privée et l'action collective fournit ainsi une mesure de valeur dont l'imposition ne nuit pas à l'efficacité économique générale, au contraire de la taxation des facteurs de production mobiles qui introduit, elle, des distorsions dans la répartition des ressources » (Josselin et Rocaboy, 2005).

Et Carrez de souligner (2008) : « (...) Nos impôts locaux à dominante foncière ne sont pas imbéciles dans leur principe. La fiscalité foncière est même considérée comme un bon impôt local. Sur le plan technique, l'assiette foncière est aisément localisable et relativement stable, ce qui garantit des ressources régulières aux collectivités. Sur le plan économique, l'impôt foncier constitue également une modalité pertinente d'imposition locale des ménages et des entreprises, à condition, bien sûr, d'être assis sur une valeur locative actualisée ».

En matière de fiscalité locale, la terre constitue, à la fois pour les ménages et les entreprises, une bonne base d'imposition dont les qualités répondent facilement au « principe du bénéfice reçu ». En effet, la rente foncière qui traduit ce bénéfice capitalise « les avantages et les inconvénients d'un site » et, à ce titre, reflète mieux le principe de la capitalisation foncière par la fiscalité locale : « Théorème d'Henry George » (Progrès et pauvreté, 1879¹), comme le qualifie Rocaboy (mai 2006) qui fait de la rente foncière l'instrument optimal et unique de financement des biens publics locaux (voir schéma de la page 123, représentant les sources de financement de la dépense publique).

¹ Cet ouvrage et ce théorème sont cités par Rocaboy (2006).

Le financement de la dépense publique



Source : Rocaboy (mai 2006).

Deuxièmement, le foncier bâti est un impôt acquitté et accepté par le contribuable.

Par rapport à la situation actuelle de la fiscalité directe locale française (communale, en particulier, et locale, en général), marquée par la forte prise en charge par l'Etat des charges fiscales normalement destinées aux « *contribuables désignés* », il convient maintenant (cette question a été au passage abordée¹ dans le chapitre précédent, c'est-à-dire quand on cherchait à montrer le degré d'intervention de l'Etat dans la taxe foncière sur les propriétés bâties) de noter avec précision que le foncier bâti est l'impôt qui respecte le plus le principe « *du consentement à l'impôt* », c'est-à-dire le principe également défendu par plusieurs chercheurs, techniciens et élus – locaux et nationaux – (Gilbert et Guengant dans presque tous leurs ouvrages et/ou articles cités dans ce travail, Fréville 2005, Josselin et Rocaboy 2005, Rocaboy, 2006, Thoris 2008, Carrez 2008, Conseil des Prélèvements Obligatoires 2009 ; etc.) qui veut que l'impôt, à l'échelle locale, soit une contrepartie des biens et services produits ou

¹ Mais sous un angle plutôt juridique.

rendus par la collectivité qui les vote . Il s'agit exactement de la capacité contributive qui, d'après Rocaboy (mai 2006), remonte à Aristote, puis à Adam Smith et à John Stuart Mill.

Dans la fiscalité directe locale française, la taxe d'habitation et la désormais ancienne taxe professionnelle ont (ou avaient) presque fini de perdre cette capacité qui lie le contribuable désigné à l'impôt, à cause, effectivement, des exonérations et des dégrèvements législatifs qu'elles subissent (ou qu'elles ont subis).

La taxe d'habitation, qui presque partageait les mêmes avantages avec le foncier bâti, en ce qui concerne la liaison de l'impôt à son contribuable est, depuis 2000, devenue, à cause des dégrèvements fonction du « revenu » et destinés aux ménages de conditions modestes, une sorte d'impôt sur le revenu pour une grande partie de ses contribuables (Fréville, 2003). Dans les villes de plus de 10.000 habitants, ses dégrèvements atteignent parfois des proportions inquiétantes. Dans son rapport de 2003, ci-dessus cité, Fréville les situe à 80% des articles dans certaines de cette frange de villes (la plus touchée selon l'auteur).

Quant à la désormais ancienne taxe professionnelle, elle était quasiment, à cause des nombreux plafonnements selon le chiffre d'affaires des contribuables (les entreprises) dont elle faisait l'objet, dans la même situation que la taxe d'habitation (sinon pire). En effet, depuis la suppression progressive entre 1999 et 2003 de la base travail (la part « salaires »), qui constituait le tiers de sa base, cet impôt était largement assis sur la production. Ce qui, en grande partie, expliquait les plafonnements, sous formes de dégrèvements, de la part du législateur, ici rappelés. Par exemple, en 2003 (Fouquet, 2004), plus de 50% du produit de la taxe professionnelle provenaient de contribuables soumis aux différents plafonnements qui existaient avant 2007¹ (au moins 2% et au plus 3,5% ; 3,8% ou 4%).

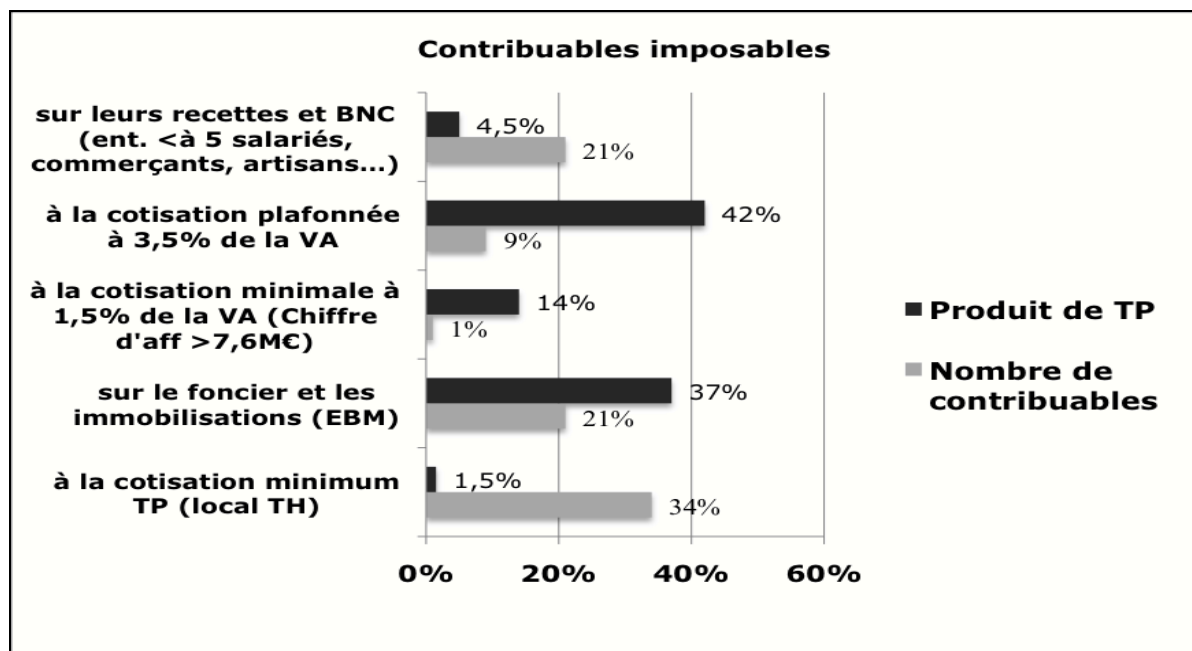
L'assiette de la taxe professionnelle avait, en effet, connu de très nombreux ajustements entre 1975, année de sa création, et 2010, année de sa suppression. Important aujourd'hui est de rappeler qu'avant sa suppression, les cotisations réelles de celle-ci, à défaut de se fonder sur un ou deux types d'assiettes fiscales, c'est-à-dire des catégories de contribuables, reposaient sur plusieurs selon les capacités contributives²:

¹ Entre 2007 et 2010, année du début de sa suppression, comme nous l'avons précisé plus haut dans le chapitre I, il n'existait qu'un seul taux de plafonnement, en l'occurrence les 3,5%.

² Les données statistiques ci-dessous citées sont extraites de : ADCF (2009).

- les contribuables dont la base nette de la taxe professionnelle est inférieure à une référence fixée au niveau communal (à partir d'un loyer de référence) payaient seulement une cotisation minimum de taxe professionnelle : 950.000 entreprises se trouvaient, en 2006, dans cette situation pour environ 1,5 du produit de la taxe professionnelle payé par les entreprises ;
- les contribuables entreprises de moins de cinq salariés, professions libérales ou les titulaires de revenus non commerciaux (imposés sur une fraction de recettes) et les contribuables sur les valeurs locatives foncières (principalement artisans et commerçants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150.000 euros), représentaient, à la même année, près d'un million pour un produit de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, soit 4,5 du produit de taxe professionnelle payé par les entreprises;
- les entreprises dont le chiffre d'affaires (hors taxes) dépasse 7,6 millions d'euros sont tenues d'acquitter une cotisation minimale de taxe professionnelle égale à 1,5 % de la valeur ajoutée produite au cours de l'année d'imposition : 15.000 entreprises étaient, en 2006, sous ce régime, pour un produit global de cotisation de l'ordre de 14% ;
- les contribuables dont la cotisation est plafonnée à 3,5% de la valeur ajoutée représentaient 300.000 contribuables pour un pourcentage de produit taxe professionnelle acquitté, en 2006, de l'ordre de 42% ;
- enfin, les 600.000 contribuables payant une cotisation dite de « droit commun » assise sur la valeur locative des biens passibles de taxe foncière ainsi que sur la valeur locative des équipements et des biens mobiliers ont, quant à eux, représenté, en 2006, un produit taxe professionnelle de 37% du produit total payé par les entreprises.

Graphique 2 – Répartition par catégorie d’assiette d’imposition du nombre de contribuable et du pourcentage de produit de taxe professionnelle acquitté, 2006



Source : ADCF, février 2009.

Cette analyse détaillée portant sur les contribuables (notamment sur leur degré de contribution à l’impôt) de la taxe d’habitation et de l’ancienne taxe professionnelle révèle, de façon claire et précise, que la taxe foncière sur les propriétés bâties reste encore en France, et de très loin, l’impôt le mieux acquitté et accepté par les contribuables (CPO, 2009). Ce double consentement (acquiescement et acceptation) dont il semble faire l’objet peut être vérifié principalement à deux niveaux : constitution effective de son produit et recours devant le législateur, en l’occurrence le juge.

Sur le plan de la constitution de son produit final, le foncier bâti reste un impôt presque exclusivement payé par le contribuable désigné, dans la mesure où, les contributions de l’Etat à la formation finale de son produit demeurent encore très faibles : seulement 5% en 2006, c’est-à-dire comme nous l’avons déjà précisé et analysé dans le chapitre précédent.

Sur le plan des contestations devant le législateur, le foncier bâti se positionne également très bien. Selon le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2009), contrairement à la taxe professionnelle et à la taxe d’habitation, parfois très contestées, le foncier bâti ne fait l’objet que d’une très faible contestation devant les juridictions administratives. Aujourd’hui, les contribuables semblent très peu contester cet impôt devant le juge. « *L’évolution du*

contentieux de la taxe foncière sur les propriétés bâties devant les juridictions administratives montre une diminution des affaires portée de 30% en dix ans¹. Les recours émanent principalement des entreprises notamment des chaînes hôtelières. Le nombre de contentieux par les particuliers reste modeste (...). » (CPO, op. cit.).

Troisièmement, le foncier bâti un impôt plus communal que départemental ou régional,

En se fondant sur les analyses des auteurs, tels que Gilbert (1996), Rocaboy (2006) et CPO (2009), on peut, d'emblée, soutenir que la taxe foncière sur les propriétés bâties présente une liaison plus étroite, en matière d'incidence fiscale et de développement économique, avec la commune qu'avec les autres types de collectivités territoriales. Et cela semble se vérifier doublement, d'abord, par ses qualités techniques, ensuite et surtout, par le poids qu'elle représente (ou qu'elle a longtemps représenté) dans les budgets communaux : poids plus élevé à cette échelle qu'au niveau du département et/ou de la région, et ce, avant même la mutualisation de la taxe professionnelle (loi intercommunale de 1999 et son corollaire de TPU).

Le foncier bâti, grâce aux nombreux avantages fiscaux dont il dispose, présente une certaine cohérence politique fiscale à l'échelle communale plus que tous les autres impôts directs locaux.

En effet, *« la valeur des immeubles dépend largement de l'investissement public réalisé dans le quartier ou la commune, et cet investissement de proximité s'est accru avec la décentralisation. Les impôts fonciers sont assez proches d'une rétribution pour le cadre de vie et les services locaux offerts. Cette approche est moins évidente pour les parts départementale et régionale : les dépenses réalisées par les départements et les régions ont un effet plus diffus sur la valorisation d'un bien immobilier d'un investissement de proximité, l'enchevêtrement des compétences ne contribuent pas à la clarté. »*, a précisé le Conseil des Prélèvements Obligatoires à propos des deux impôts fonciers, en général, et de la taxe foncière sur les propriétés, en particulier (CPO, op. cit.).

En dehors de cet aspect purement technique, le foncier bâti semble également constituer un levier pour une dynamique budgétaire communale plus que la taxe professionnelle et la taxe

¹ C'est-à-dire sur la décennie couverte par le rapport : 1997-2007.

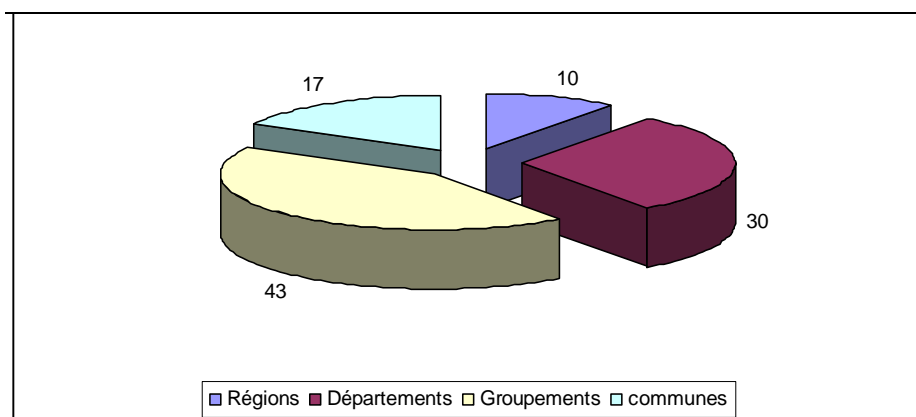
d'habitation, voire la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Puisqu'au « *niveau communal, le poids du foncier bâti est un peu plus élevé, celui de la taxe professionnelle un peu plus faible ; au niveau départemental, le foncier bâti est un peu plus faible et la taxe professionnelle plus élevée, ce que l'on retrouve pour la taxe professionnelle au niveau régional* » (Gilbert¹, 1996).

Actuellement, que ce soit au niveau des communes ou des intercommunalités, le foncier bâti se comporte plutôt bien (à l'échelle nationale), en termes de rendement.

En ce qui concerne le secteur communal, il est désormais, sans doute, le premier impôt direct local devant la taxe d'habitation qui, en dépit des fortes interventions de l'Etat², se situe derrière lui.

Pour ce qui est des groupements, dont la principale source de revenus était jusqu'en 2010 la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants), il se situe, en 2008, en deuxième position, en représentant 17% du total des recettes de ceux-ci.

Graphique 3 – Produits nets de la taxe professionnelle, par collectivité territoriale – groupements communaux inclus – en 2008 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir de DGCL (2009).

Enfin, si l'on procède à un raisonnement à l'échelle communale dans son ensemble (communes et intercommunalités à fiscalité propre réunies), le foncier bâti, en 2008, par exemple, a représenté 31,30% de la fiscalité directe locale, à moins de 10 points (exactement 9,8) de la taxe professionnelle (41,10%) qui, malgré ses disparités spatiales très notoires (en

¹ Ces phrases ont été écrites par Gilbert, dans une analyse portant sur la variation par niveau des produits (rendements) des principaux impôts directs locaux.

² Selon Carrez (2008), une des conséquences majeures de la prise en charge par l'Etat d'une part des produits des impôts directs locaux est à chercher dans l'effet taux. D'après l'auteur, les dégrèvements législatifs pousseraient les collectivités locales à abuser de leur principale marge de manœuvre financière, en l'occurrence le vote des taux. Ce qui peut être interprété comme un levier financier important.

plus, évidemment, de ses effets pervers économiques et spatiaux analysés plus haut), continuait pourtant à être perçue, par plusieurs élus locaux, comme étant, de loin, la principale source de revenus des communes.

Jusqu'en 2010, la taxe professionnelle était, en effet, l'impôt le plus concentré, en ce qui concerne la répartition territoriale de ses bases et de son produit, devant respectivement, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. En 2003, 15.000¹ communes seulement sélectionnées permettaient d'atteindre pratiquement 100% de son produit. De surcroît, les 1.650 communes bénéficiant du volume de taxe professionnelle le plus important représentaient, à elles seules, 80% de l'ensemble des produits de la taxe professionnelle du secteur communal (Fouquet, 2004). Avec ces chiffres, il paraît, par conséquent, évident et facile de déduire l'existence d'une forte concentration² des anciennes bases de taxe professionnelle sur quelques centaines de communes.

Compte tenu donc de tous ces avantages ici résumés et présentés, il importe de conclure que la taxe foncière sur les propriétés bâties, surtout si on la compare aux autres principaux impôts directs (taxe professionnelle et taxe d'habitation), remplit presque les conditions, selon l'OCDE³, qui font un bon impôt local, autrement dit un « *impôt optimal* ». Les impôts locaux optimaux, d'après l'OCDE, doivent respecter les normes ci- après (CPO, 2009):

- une assiette large,
- un nombre de redevables élevé,
- des taux modérés,
- constituer une ressource significative pour les budgets locaux.

¹ Sur un nombre total de communes qui avoisine, en France métropolitaine, le chiffre de 37.000, soit moins de la moitié.

² Nous allons étudier cette question relative à la concentration de l'ancienne taxe professionnelle plus amplement (avec cartographie, tableau synoptique, etc.) dans la troisième partie de cette thèse, quand nous allons faire l'analyse corrélative spatiale des bases de l'ancienne taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

³ Ces normes sont citées par le rapport du Conseil des Prélèvements obligatoires de 2009 (CPO, 2009).

2. La taxe foncière sur les propriétés bâties, l'impôt direct local qui croît le plus depuis l'acte I de la décentralisation

Comme nous l'avons très rapidement souligné dans l'introduction de ce chapitre, ce sous-chapitre nous permet exactement de montrer comment la taxe foncière sur les propriétés bâties a évolué dans la fiscalité directe locale de l'Acte I de la décentralisation (voire légèrement avant) à nos jours. Ainsi, en dehors de son caractère assez quantitatif (plus quantitatif, par exemple, que celui qui le précède, c'est-à-dire le sous-chapitre D), il s'appuie principalement sur deux périodes (1980 à 1995 et de 1995 à nos jours) qui correspondent respectivement aux bilans établis sur la fiscalité directe locale française par les rapports GERI¹ (1997) et CPO² (2009).

La taxe foncière sur les propriétés bâties, du fait de ses qualités, notamment celles liées à ses bases, a connu une évolution fulgurante dans la fiscalité directe locale française, en général, et communale, en particulier. Celle-ci est exactement passée, entre 1980 et 1992³, de la troisième taxe directe locale à la deuxième. Aujourd'hui, elle semble même renforcer sa position, voire s'orienter vers une perspective de talonner les impôts « 100% entreprises » (hier la taxe professionnelle, et peut-être aujourd'hui ses remplaçants⁴) qui sont, en France, cités comme modèles en termes de rendement économique⁵.

Selon le GERI (ibidem), le produit du foncier bâti a représenté, en 1995, plus du quart des ressources fiscales directes des collectivités territoriales (France métropolitaine), c'est-à-dire plus de 25% ; alors qu'en 1980, il représentait moins de 17%. Le foncier bâti est ainsi devenu, en quinze ans, la seconde ressource fiscale directe des collectivités locales, derrière la

¹ Il s'agit particulièrement d'un ouvrage consacré aux impôts fonciers (taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties), mais qui étudie aussi les autres impôts directs locaux.

² Le rapport du CPO est quasi identique, en termes de résultats, à celui de l'UNPI, qui est également ici évoqué pour exprimer cette croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans la fiscalité directe locale.

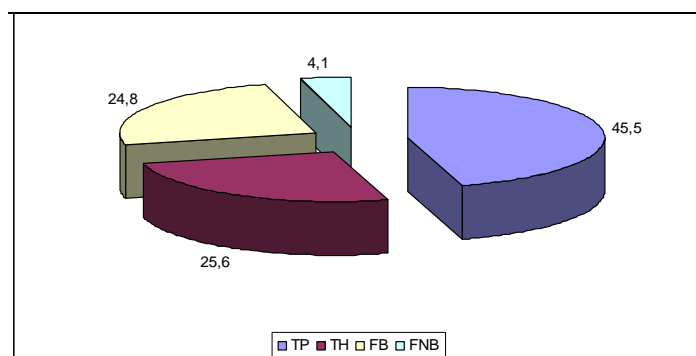
³ Selon le rapport du GERI, ici cité, c'est seulement en 1992 que le produit global de la taxe foncière sur les propriétés bâties est passé devant celui de la taxe d'habitation.

⁴ Sauf qu'ici la comparaison est établie avec la taxe professionnelle et non avec ses remplaçants dont les premiers produits ne sont pas encore réellement connus ; car on est encore que dans la première année de leur existence, c'est-à-dire sans la taxe professionnelle.

⁵ Par rendement économique, nous faisons allusion à leurs produits globaux, qui, dans plusieurs communes, correspondent à la première source de revenus fiscaux directs.

taxe professionnelle, mais surtout devant la taxe d'habitation qui, pourtant, jusqu'à la fin de la première décennie de l'Acte I de la décentralisation avait un produit global plus élevé (GERI, ibidem) : voir graphique 4, ci-après. En 1995, par exemple, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties a représenté près de 63 milliards de francs (soit un peu plus de 9,6 milliards d'euros) ; alors qu'il en représentait trois fois moins quinze ans plus tôt.

Graphique 4 – Fiscalité directe locale en 1992 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir des données extraites de Gilbert (1995).

Cette montée en puissance du foncier bâti, au cours de ces quinze années (qui ont correspondu presque aussi aux quinze premières années de l'Acte I de la décentralisation), s'explique, d'après le GERI, plus par les bases, notamment communales (voire départementales¹), que par les taux (voir, par exemple, tableau 13 : ci-dessous). Puisque, entre 1980 et 1995, la base communale du foncier bâti a évolué, en France, de +119% (de 118 milliards de francs – 18,15 milliards d'euros – en 1980 à 258 milliards de francs – 39,38 milliards d'euros – en 1995) ; tandis que le taux de prélèvement, bien qu'il fût aussi celui qui avait le plus progressé des quatre impôts directs locaux, n'avait évolué, au cours de la même période, que de +34%, c'est-à-dire qu'il est passé, en moyenne, de 18,2% à 24,4%.

Tableau 13 – Sources de la croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 1985-1991 (produits fiscaux votés)

Taxe foncière sur les propriétés bâties	Effet base	Effet taux
Communes	90	10
Départements	90	10
Régions	47	33

Source : auteur, à partir de Gilbert (1995) citant DGCL (1992).

¹ D'après Gilbert (1995), ce sont les bases qui ont été les principales sources de la croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 1985 et 1991 (voir tableau ci-dessous), c'est-à-dire 4 ans de moins que la période couverte par l'étude du GERI ici citée.

Aujourd'hui, c'est-à-dire 15 ans presque après la réalisation de cette étude du GERI, les conclusions auxquelles avaient abouti leur rapport semblent encore tenir, voire se seraient confirmées, d'autant plus que la taxe foncière sur les propriétés bâties a continué sa progression intéressante dans la chaîne fiscale directe locale française, tant par les qualités liées aux taux votés que par celles liées à ses bases (logements et activités).

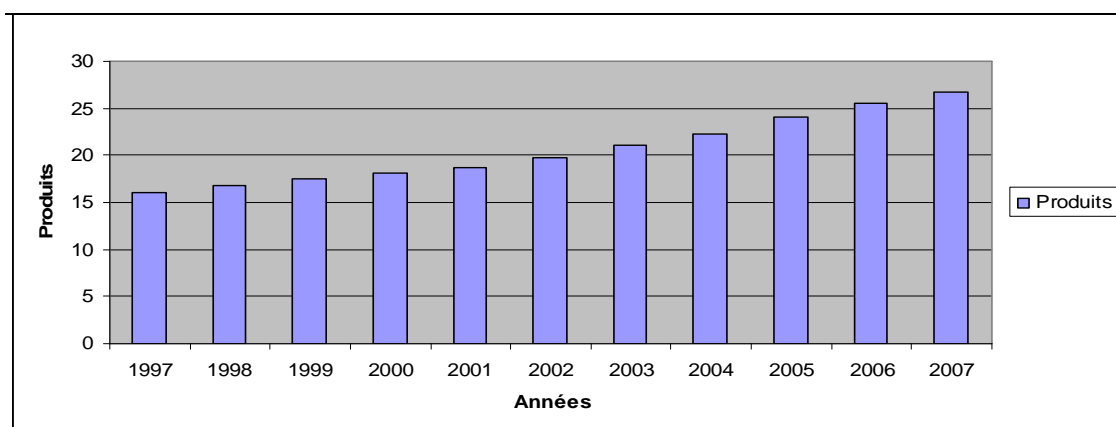
D'après le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2009), les taux moyens nationaux de prélèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont passés de 16,97% en 1997 à 18,56% en 2007 (voir tableau ci-dessous), soit une hausse de 9,36% en 10 ans ; tandis que son produit a progressé de +67%¹ (voir graphique 5 : ci-dessous). Aussi, comme le rapport du GERI de 1997, le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires situe la progression rapide des bases la taxe foncière sur les propriétés bâties plus à l'échelle communale qu'aux échelles départementale et régionale ; contrairement donc à la progression des taux qu'il situe plus aux niveaux départemental et régional que communal.

Tableau 14 – Taux moyens nationaux du foncier bâti, par type de collectivités territoriales, 1997 et 2007 (en %)

	1997	2007
Communes et groupements	16,97	18,56
Départements	8,09	9,88
Régions	1,90	2,61
Ensemble	26,12	29,95

Source: auteur, à partir de : Conseil des Prélèvements Obligatoires (mars 2009).

Graphique 5 – Produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 1997-2007 (en milliards d'euros)



Source: auteur, à partir de : Conseil des Prélèvements Obligatoires (mars 2009).

¹ Les plus importantes progressions enregistrées dans la fiscalité directe locale.

En ce qui concerne le rapport de l'UNPI¹ (2006), il retrace l'évolution du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 1995 et 2005. Une évolution qu'il semble aussi majoritairement (comme les rapports précédemment cités) attribuer aux bases, comme le montrent les chiffres suivants, résumant les résultats² de leur étude :

- croissance du produit de la taxe foncière sur les propriétés: +72,6% (passage de 13,9 milliards en 1995 à 24 milliards en 2005) ;
- croissance du nombre de contribuables : +19,5% (passage de 18.725.486 contribuables en 1995 à 22.376.734 contribuables en 2005).

En définitive, il convient de retenir qu'entre 1982 et aujourd'hui, c'est la taxe foncière sur les propriétés bâties qui a disposé, parmi les quatre impôts directs locaux, du taux d'évolution moyen le plus élevé. En 2008, par exemple, Guengant (mars-avril, 2008) l'estimait, depuis l'Acte I de la décentralisation, à +4,7% (voir tableau 15 : ci-dessous).

Tableau 15 – Evolution des impôts directs locaux, 1983-2007 (en %)

Impôts directs	Taux
Foncier bâti	+4,7
Foncier non bâti	-1,0
Taxe d'habitation	+2,8
Taxe professionnelle	+2,7
Moyenne	+3,1

Source : auteur, à partir de Guengant (mars-avril 2008).

Par rapport donc à cette évolution, on peut dire que la taxe foncière sur les propriétés bâties se démarque nettement de la tendance majeure qui caractérise la fiscalité directe locale française depuis la décentralisation, c'est-à-dire son net « *recul* » au « *au bénéfice des concours nationaux* » (Guengant, mars 2006). En effet, le recul de la fiscalité directe locale symbolise, non seulement cette sorte de centralisation de plus en plus décriée et condamnée des recettes, mais également cette évolution presque moyenne, voire négative, (comme c'est le cas du foncier non bâti) enregistrée par les autres impôts directs locaux.

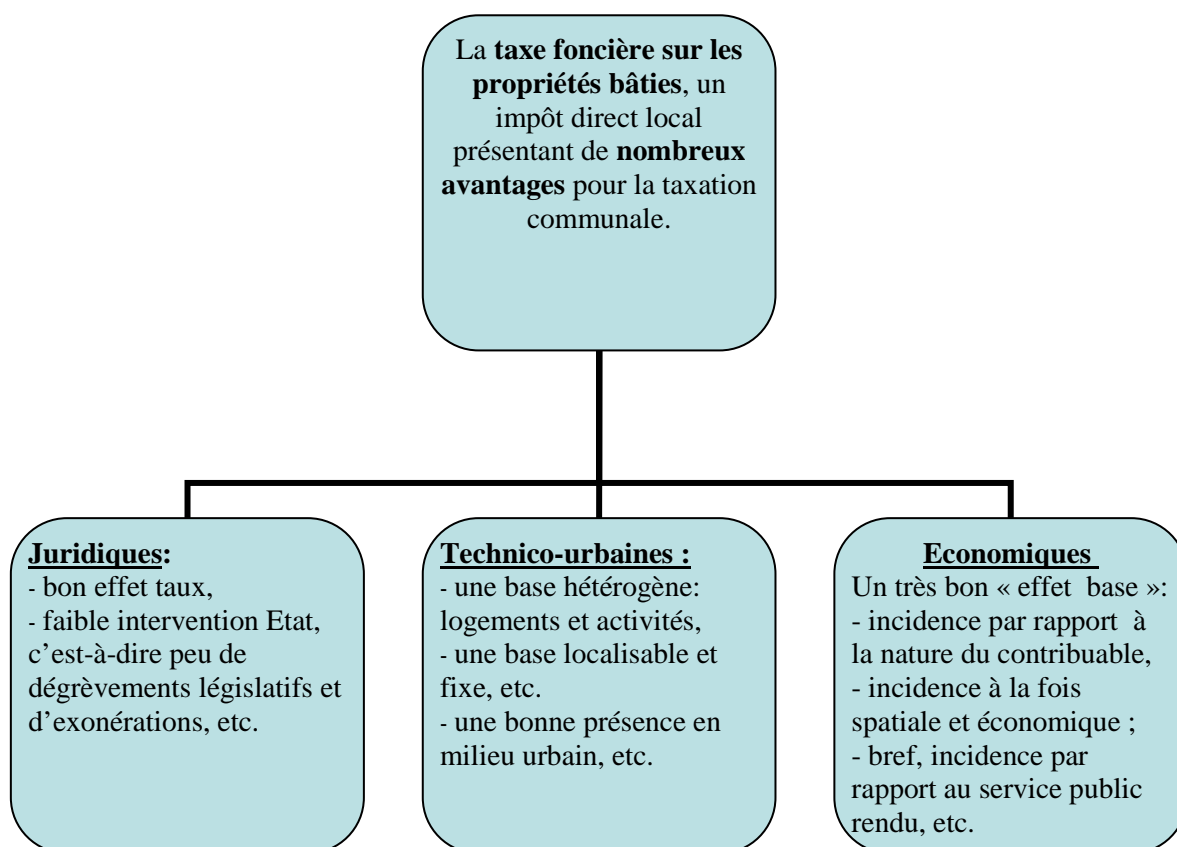
¹ Il s'agit du rapport évoqué au tout début de ce sous-chapitre (en note de bas de page).

² Pour plus d'informations sur ces résultats, lire les annexes de cette thèse : annexe 1 (tableaux 3 et 4), plus précisément.

3. Taxe foncière sur les propriétés bâties et dynamisme budgétaire communal : les cas des communes de Créteil, Rungis et Arcueil

Enfin¹ présenté comme un impôt disposant de nombreux avantages pour la taxation locale communale (voir schéma ci-dessous), le foncier bâti est en train de connaître une dynamique importante dans plusieurs budgets municipaux français, surtout depuis 1999, marquant l'adoption de la loi encourageant (loi² n° 99-586 du 12 juillet 1999) la mutualisation progressive de la taxe professionnelle, sur laquelle la grande majorité des communes avaient fixé leur choix en matière de fiscalité locale, car constituant, depuis sa création, le principal impôt direct local (en termes de rendement effectif³).

Schéma illustratif des qualités de la taxe foncière sur les propriétés bâties



Source : auteur

¹ C'est-à-dire en se fondant principalement sur les analyses réalisées sur l'impôt dans les premiers chapitres de cette partie.

² Cette loi est aussi appelée loi Chevènement ou loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³ Même si celui-ci fut grandement porté par les compensations des dégrèvements législatifs et des exonérations versés par l'Etat.

D'après U.N.P.I¹, qui regroupe les propriétaires-bailleurs, les produits communaux de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont, par exemple, « explosé » dans la quasi-totalité des villes françaises entre 2004 et 2009 (période qui couvre leur étude). Ainsi, pour les 25 plus grandes villes françaises, l'UNPI signale des taux d'évolution variant entre +65,49% (Paris) et +22,66% (Saint-Etienne), en passant par +45,11% à Marseille et 23,69% à Créteil.

Ce même dynamisme est également noté au niveau des bases, en ce sens que la taxe foncière sur les propriétés bâties, comme le montre le tableau 16 (ci-dessous) exprimant les évolutions des bases de la fiscalité directe locale entre 2005 et 2009, fait partie des impôts dont l'évolution des bases, à l'échelle communale (secteur communal : Communes et EPCI), se comporte le mieux.

Tableau 16 – Evolution des bases des impôts directs locaux entre 2005 et 2009 (en millions d'euros)

	FNB	FB	TH	TP	Total
2005	2.442	175.441	126.580	290.3345	594.798
2006	2.106	182.08	131.477	299.710	615.378
2007	2.151	188.601	136.635	308.065	635.453
2008	2.193	194.956	143.320	319.057	659.526
2009	2.228	207.459	153.918	334.753	698.358
Evolution 2009/2005 (en %)	-8,75	+18,24	+21,59	+15,29	+17,41

Source : auteur, à partir de DGCL (juillet 2010).

La taxe foncière sur les propriétés bâties, comme nous allons le voir dans cette partie avec des analyses sur les communes val-de-marnaises de Créteil, Rungis et Arcueil, est aujourd'hui, soit le premier impôt direct local contrôlé par les communes (communes membres d'une intercommunalité à TPU, telles que Créteil et Arcueil), soit le deuxième impôt direct local, après la taxe professionnelle² (le cas de Rungis), derrière laquelle elle tient bien sa seconde place, car réduisant, de plus en plus et au fil des années³, l'écart jadis souvent

¹ Ces inquiétudes (puisqu'elles en sont vraiment) ont été soulevées lors de la présentation, le 05 octobre 2010 par Monsieur Perrin, Président de l'UNFI, des résultats 2004-2009 de l'Observatoire des taxes foncières (Source : La tribune.fr – 05/10/2010, 17h51min –).

² Aujourd'hui on peut parler du couple CET/IFER, même si l'analyse va ici être faite avec l'ancienne taxe professionnelle.

³ Ce phénomène de réduction des écarts, au fil des années, est vérifié dans toutes les trois communes ici citées et étudiées. Pour ce qui est de Rungis, il suffit d'observer le tableau des bases, taux et produits entre 1999 et 2009 (voir annexe 1 : à partir de la page 431), tandis qu'en ce qui concerne Créteil et Arcueil (il s'agit ici des reversements), cela nous a été signifié au cours de nos entretiens respectifs : en effet, ces communes ne gèrent plus les ressources de la taxe professionnelle ; toutefois, elles nous ont confirmé cette tendance en se fondant sur les versements de la TPU (aujourd'hui ses remplaçants) qu'elles reçoivent annuellement et qui, selon elles, ne sont pas, à vrai dire, à la hauteur des attentes préalablement nourries.

considérable existant, en matière de rendement effectif, entre les deux impôts (voir ci-dessous les tableaux 17 ; 18 et les graphiques 6 ;7 ;8 et 9 des pages 136 et 137).

Tableau 17 – Produits des impôts directs locaux à Créteil, Rungis et Arcueil en 1999 (en milliers d’euros)

	Créteil	Rungis	Arcueil
TFB	21.394	2.087	4.924
TFNB	104	3	13
TH	15.230	283	2.910
TP	33.187	12.647	10.021
Total	69.915	15.020	17.868

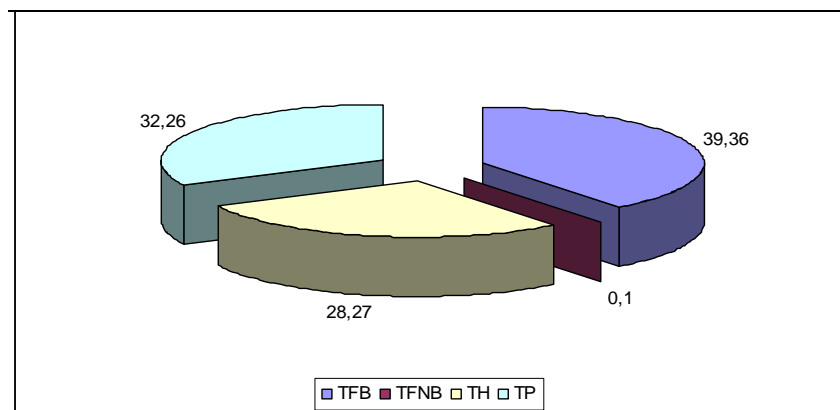
Source : auteur, à partir des données fournies par les services financiers des communes.

Tableau 18 – Produits des impôts directs locaux à Créteil, Rungis et Arcueil en 2009¹ (en milliers d’euros)

	Créteil	Rungis	Arcueil
TFB	29.395	3 540	8.714
TFNB	75	6	20
TH	21.116	493	4.099
TP	24.093 ²	15.375	11.984
Total	74.679	19.414	24.817

Source : auteur, à partir des données fournies par les services financiers des communes.

Graphique 6 – Part de chaque impôt dans le produit de la fiscalité directe locale de Créteil en 2009 (en pourcentage)

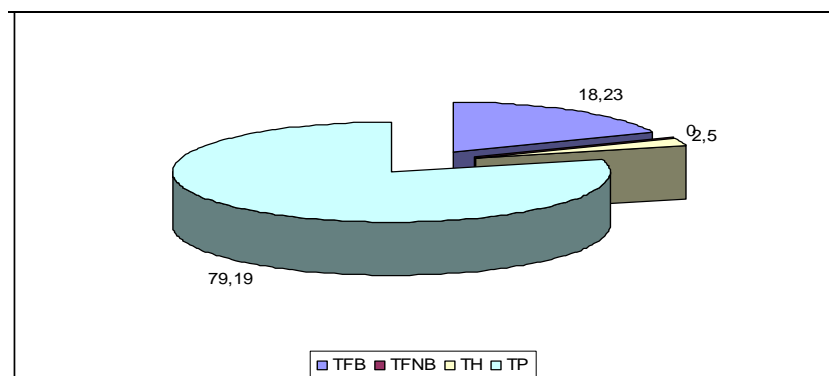


Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville

¹ Pour ce qui est des produits des années intermédiaires, c'est-à-dire de 2000 à 2008, voir annexe 1 de cette thèse.

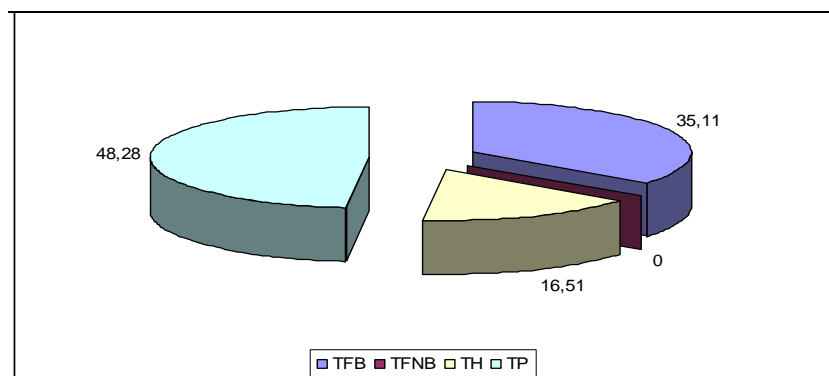
² Il s'agit des reversements taxe professionnelle (Arcueil aussi), dans la mesure où Créteil est membre d'une intercommunalité à TPU (comme aussi Arcueil).

Graphique 7 – Part de chaque impôt dans le produit de la fiscalité directe locale de Rungis en 2009 (en pourcentage)



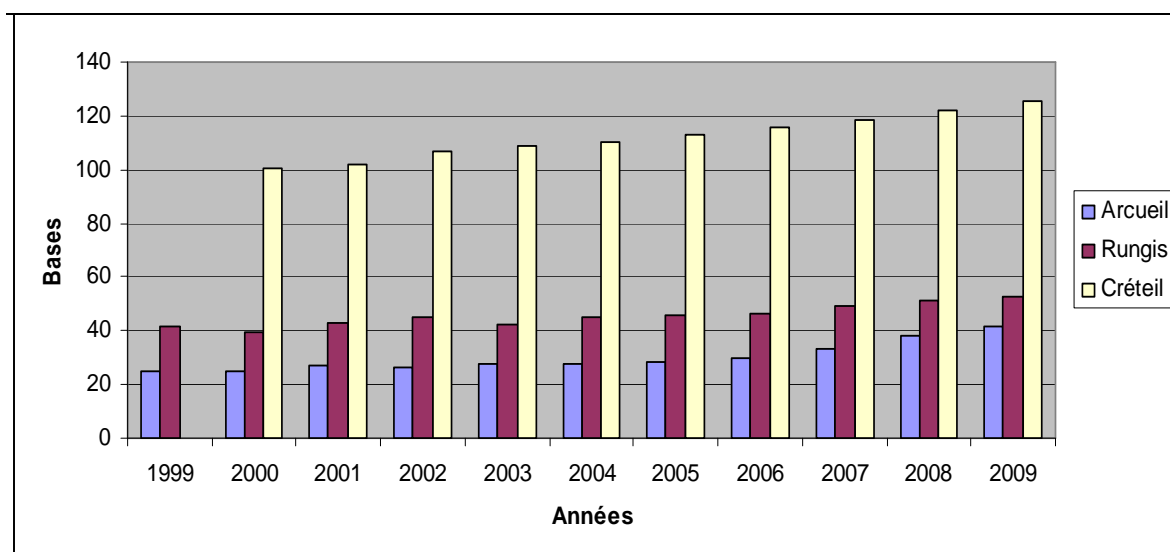
Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville

Graphique 8 – Part de chaque impôt dans le produit de la fiscalité directe locale d'Arcueil en 2009 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville

Graphique 9 – Evolutions des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties à Arcueil, Rungis et Créteil, 1999-2009 (en milliards d'euros)



Source : auteur, à partir des données fournies par les services financiers des communes.

La taxe foncière sur les propriétés bâties a connu, au sein de la fiscalité directe locale des trois communes ici étudiées, une tendance (évolution) globalement positive. En dépit des évolutions et situations différentes, on peut souligner que le foncier bâti est désormais un impôt sur lequel les élus et techniciens de ces trois communes¹ peuvent compter pour asseoir des politiques de développement. En effet, les ressources de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont connu une dynamique importante dans les budgets de ces trois communes.

A Créteil et à Arcueil, deux communes qui, depuis 2000, ne perçoivent plus directement la taxe professionnelle ou ses remplaçants, elle y est devenue la première source de revenus contrôlée et gérée par les communes.

A Créteil, malgré le fait qu'il dispose d'un taux de croissance décennal (1999-2009) légèrement moins élevé que celui de la taxe d'habitation (+37,3% contre +38,6%), le foncier bâti reste encore la première taxe directe locale contrôlée et gérée par la ville (devant la taxe d'habitation). Il garderait cette position, même si l'on tient compte des produits des différents reversements de la taxe professionnelle unique (voir tableau 19 : page 138), c'est-à-dire l'Attribution de Compensation et la Dotation de Solidarité Communautaire, que perçoit, depuis 2001, la commune. En 2009, par exemple, le foncier bâti a représenté 39,3% du total des ressources directes collectées et reversées² à la commune (74.679.000 €), contre 32,2% pour les reversements totaux de la taxe professionnelle unique (voir tableau 19 : page 138), soit un peu plus de 7 points d'écart. Alors qu'en 1999, celui-ci était exactement de 14 points, en faveur de la taxe professionnelle: 47,4% contre 33,4% (taxe d'habitation 21,7% et foncier non bâti seulement 0,1%).

¹ Ces points de vue ont été recueillis à partir du questionnaire envoyé en septembre 2008 aux 47 communes du Val-de-Marne et déjà cité dans ce travail. Ils ont été renforcés et confirmés par les statistiques sollicitées, obtenues, traitées et principalement utilisées dans cette partie.

² Il s'agit des reversements taxe professionnelle.

Tableau 19 – Reversements TPU de la Communauté d’Agglomération de la Plaine Centrale à la commune de Créteil et produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties¹, 2001-2009 (en milliers d’euros)

	Attribution de Compensation (AC)	Dotation de Solidarité Communautaire (DSC)	Total reversements TPU (AC+DSC)	Produits foncier bâti
2001	24 452	1 076	25 528	20 773
2002	25 048	2 462	27 510	21 890
2003	22 803	4 070	26 873	22 890
2004	22 433	2 545	24 978	22 793
2005	22 433	1 774	24 207	23 525
2006	22 433	1 787	24 221	24 840
2007	22 433	1 765	24 198	26 001
2008	22 433	1 742	24 175	27 174
2009	22 433	1 660	24 093	28 544
2010	22 433	1 373	23 806	29 395
Evolution 2009/2000	-8,2%	+27,6%	-6,7%	+41,5%

Source : auteur, à partir des données fournies par les services financiers de la Plaine Centrale et de la ville de Créteil.

A Arcueil, le foncier bâti est aujourd’hui, de très loin, le premier impôt direct local contrôlé et géré par la commune : très largement devant la taxe d’habitation. Par exemple, en 2008, son produit a représenté plus du double de celui de la taxe d’habitation : 7.933.000 € contre 3.886.000 €. Quant à sa position par rapport à la taxe professionnelle (il s’agit de ses différents reversements : voir tableau 20 : page 140), il faut rappeler que le foncier bâti était, en 2008, à environ 14 points de celle-ci : 49,3% contre 33,8% (taxe d’habitation 16,7% et foncier non bâti 0,1%), alors qu’il existait, en 1999, un écart nettement plus grand. Celui-ci était d’environ 24 points (exactement 23,6) : 53% contre 29,4% (taxe d’habitation 17,3% et foncier non bâti -1%).

¹ Les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont ici représentés pour faciliter l’idée de comparaison soulignée dans le texte. Cette remarque est aussi valable pour le tableau 20 (page 140).

Tableau 20 – Reversements TPU de la Communauté d’Agglomération de Val-de-Bièvre (CAVB) à la commune d’Arcueil et produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 2000-2009 (en milliers d’euros)

	Attribution de Compensation (AC)	Dotation de Solidarité communautaire (DSC)	Fonds de concours CAVB	Total reversements TPU (AC+DSC+FCCA VB)	Produits foncier bâti
2000	9 300	805		10 105	4 867
2001	9 609	409		10 018	5 274
2002	9 610	954		10 564	5 455
2003	8 478	1 261		9 739	5 757
2004	8 460	1 633		10 093	5 876
2005	8 331	1 633		9 964	5 968
2006	8 483	1 675		10 158	6 218
2007	8 483	1 675	686	10 824	6 930
2008	8 483	1 675	1.372	11 530	7 933
2009	8 468	1 682	1.834	11 984	8 714
Evolution 2009/2000	-8,9%	+108,9%		+18,5%	+79%

Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville.

A Rungis, une commune qui perçoit encore directement la taxe professionnelle parce que non encore membre d’une intercommunalité, le foncier bâti a représenté, en 2009, 18,8% des produits fiscaux directs de la ville, contre seulement 13,8% en 1999. Avec ces chiffres qui le placent respectivement à 70,3 (en 1999) et 60,3 points (en 2009) de la taxe professionnelle, le foncier bâti demeure solidement le deuxième impôt direct de la ville, devant la taxe d’habitation, dont les parts dans la fiscalité directe locale de la ville en 1999 et en 2009 sont successivement 1,8% et 2,5%.

Enfin, si l’on se tient uniquement aux bases¹ du foncier bâti entre 1999 et 2009 (voir graphique 9 : page 137), nous constatons que celles-ci ont connu, pour les 3 communes, des croissances constantes et régulières depuis 2003. Pour Créteil, on peut même préciser que la croissance a toujours été constante et régulière depuis 1999. Tandis que pour Rungis, celle-ci l’est à partir de 2001. C’est seulement Arcueil qui a connu cette tendance (croissance constante et régulière au fil des années) depuis 2003 ; ce qui n’a pas, en conséquence, tardé à pousser les élus locaux de la ville à adopter une nouvelle stratégie fiscale. En effet, comme nous l’a confié, en septembre 2008, la responsable du service financier de la ville, répondant à

¹ C'est-à-dire en excluant l’effet taux qui se répercute aussi sur le produit, sur lequel porte l’analyse faite juste avant celle-ci.

notre questionnaire¹, le bon comportement du foncier bâti a permis à la ville de geler, depuis 2004² (c'est-à-dire aussitôt après ce très bon comportement du foncier bâti constaté), ses taux. Ce même principe de gel des taux des impôts directs locaux a été également adopté par Rungis en 2006, 2007 et 2008. Ce qui n'a pas, pour autant, empêché au foncier bâti d'être l'impôt ayant enregistré le taux de croissance le plus élevé parmi les trois principales taxes directes locales entre 2006 et 2008 : +10,3% contre +7,8% pour la taxe professionnelle et +5,3% pour la taxe d'habitation.

¹ Il s'agit du questionnaire envoyé en septembre 2008 aux 47 communes du Val-de-Marne (op. cit.) et déjà cité dans ce travail.

² Depuis 2004, ce sont les mêmes taux qui sont votés à Arcueil : voir annexe 1 (à partir de la page 431) de cette thèse, où l'on peut trouver les bases, taux et produits, des trois communes ici étudiées (Créteil, Rungis et Arcueil), entre 1999 et 2009.

Conclusion partielle

Bien que la décentralisation (Acte I et II) ait confié un grand nombre de prérogatives aux collectivités territoriales françaises, il semble qu'elle ait surtout entraîné une forte augmentation des dépenses sans, pour autant, véritablement renforcer le degré d'autonomie fiscale locale. Les collectivités territoriales, en général, et les communes, en particulier, souffrent encore aujourd'hui des principaux problèmes auxquels font face la fiscalité directe locale française : intervention de l'Etat, obsolescence des bases, allègements d'impôts, rupture de plus en plus persistante de la relation contribuable et service rendu, etc. Or, « *dans un pays où l'organisation des territoires est décentralisée, la fiscalité locale doit être au premier plan des préoccupations gouvernementales.* » (Rocaboy, 2006).

A ce titre, nous pensons que la fiscalité directe locale française mérite, peut-être, une attention particulière de la part du législateur. En d'autres termes, celle-ci mériterait plus que ces multiples « *dérogations* » (Rocaboy, *ibidem*) et cette sorte de « *centralisation* » (Guengant, mars 2006) dont elle donne l'impression de faire l'objet depuis maintenant plusieurs années, qui semblent progressivement et considérablement dénaturer, aujourd'hui, la logique du principal mode de financement public local (le financement par le contribuable).

La taxe foncière sur les propriétés bâties, dont l'assiette est mixte, ne pourrait-elle pas commencer à jouer ce rôle à l'échelle communale, sachant que le rôle principal d'une fiscalité mixte, selon Guengant (*ibidem*), c'est surtout de permettre la maîtrise des risques en diversifiant les sources fiscales (ménages et entreprises) et d'optimiser les performances de la stratégie d'investissement¹ ?

Partout en France, les communes affichent des tendances quasi-semblables, en matière d'ambitions liées aux finances directes locales. Elles cherchent, en effet, à « *élargir leurs bases de revenus* » (DGCL, septembre 2005) en considérant parfois même des sources autres que les ressources des impôts locaux et les subventions et dotations de l'Etat. C'est donc dans

¹ Cette analyse de Guengant, à propos de la fiscalité mixte, est faite dans le cadre d'une étude portant sur la fiscalité intercommunale, en l'occurrence la TPU. L'auteur trouve donc cette fiscalité uniquement fondée sur l'entreprise, très risquée, malgré les résultats positifs qu'elle semble donner. En conséquence, il pense qu'elle mériterait d'être complétée par une fiscalité ménages (logements), car sous le régime exclusif de TPU, les aides aux logements n'induisent aucun retour fiscal sur investissement. Il s'agit pour nous donc d'un « emprunt d'intérêt » vis-à-vis de l'analyse faite par l'auteur, que nous trouvons bien aussi pertinente pour le foncier bâti, au demeurant, un impôt « mixte » et non « ménage ».

cette perspective de croissance des ressources fiscales communales, notamment, que le foncier bâti, grâce, sans doute, aux nombreux qualités et avantages qu'il présente (à l'instar des impôts fonciers), pourrait être un levier pour une dynamique économique.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, grâce à ses qualités juridiques et urbanistiques (un impôt pas que ménage, un bon effet taux, faiblement affecté par les exonérations et dégrèvements législatifs, un impôt urbain par excellence...), mais aussi économiques (bonne incidence liée au type et à la nature de la base) et spatiales (un bon ancrage territorial) a connu depuis l'avènement de la décentralisation une montée fulgurante de son produit, particulièrement communal. Elle est passée du troisième impôt direct local, au début de l'Acte I de la décentralisation, (derrière les taxes professionnelle et d'habitation) au deuxième impôt direct local (derrière l'ancienne taxe professionnelle et actuellement ses remplaçants). Aujourd'hui encore, elle semble promettre des lendemains meilleurs, comme le montre son taux d'évolution depuis l'Acte I de la décentralisation : un taux largement supérieur (+4,7%) à la moyenne locale (+3,1%).

En revanche, si sa capacité à s'accroître par les logements (constructions nouvelles et réévaluations suites aux travaux de rénovation de logements anciens) était très bien connue, elle l'était et l'est encore moins (presque oubliée) pour les « activités », d'autant que la taxe foncière sur les propriétés bâties a souvent été considérée par le législateur, par les élus (nationaux et locaux), voire certains chercheurs (universitaires et autres), comme un « *impôt ménage* » et non comme un « *impôt mixte* », c'est-à-dire frappant à la fois, les « ménages » et les « entreprises ». Or, cette dernière part semble connaître, depuis l'Acte I de la décentralisation, une progression intéressante, car représentant désormais, à peu près, 30% du produit total de cet impôt (CES ou Valletoux, 2006 et CPO, 2009). Elle semble même commencer à sortir de l'oubli avec les dernières publications qui paraissent lui donner plus de visibilité. Ce qui n'était, par exemple, pas le cas au milieu de l'Acte I de la décentralisation, voire dans les premières années de l'Acte II de la décentralisation. En effet, jusqu'au milieu des années 1990, certaines sources lui donnaient une part de représentativité tournant seulement autour de 10% (Rapport EPIDA, 1997) et avant la publication des deux rapports ci-dessus cités, c'est-à-dire tout juste après l'Acte II de la décentralisation, Guengant (mai 2006), pourtant un des auteurs qui publie le plus en France sur les aspects économiques des finances locales, lui donnait encore, à peu près, ce pourcentage.

DEUXIEME PARTIE.

DEVELOPPEMENT

TERRITORIAL ET STRATEGIES

DE DEVELOPPEMENT

COMMUNAL

DEUXIEME PARTIE. DEVELOPPEMENT LOCAL ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

Dans cette partie, l'objet de notre étude consiste à analyser la façon dont les « *nouvelles activités*¹ » (les activités qui font la Nouvelle Géographie Economique – Krugman –) sont principalement intégrées dans les stratégies de développement territorial (économiques et spatiales). En effet, dès le début de ce travail, nous nous sommes rendu compte de la préoccupation des nouvelles activités, notamment tertiaires, par les communes dans leurs recherches et mises en œuvre des stratégies de développement économiques et spatiales. Selon Thébert (janvier, 2010), l'analyse du discours des maires permet de distinguer, en France, deux types de stratégies de développement territorial et d'amélioration (au sens d'accroissement) des ressources fiscales, notamment directes : l'attraction des activités, surtout tertiaires (« *vocation économique* », la plus mise en œuvre) et l'attraction de nouveaux ménages (« *vocation résidentielle* », en nette progression en ce qui concerne la mise en œuvre). On pourrait même dire que les nouvelles activités ont fini par être au centre des politiques ou stratégies de développement territorial.

Au regard donc de ce nouvel engouement suscité par les nouvelles activités, nous avons décidé de leur consacrer une analyse particulière, qui porte respectivement sur leur histoire et leur géographie. Par histoire, nous cherchons à savoir quand (temporalité) et comment (le degré, la manière) « *les nouvelles activités industrielles* » (CES/IDF, 2005) ont pénétré la sphère des collectivités territoriales, en général, et des communes, en particulier. Et par géographie, nous faisons allusion à la fois aux différents types d'activités pouvant servir de stratégies de développement, ainsi qu'à leurs effets sur les collectivités territoriales (créations d'emplois, création de nouvelles ressources financières, etc.).

¹ « *Nouvelles activités* » est un emprunt fait au Conseil Economique et Social de l'Ile-de-France (CES/IDF), qui dans son rapport en date de 2005 (CES/IDF, 2005), présente les activités auxquelles nous allons davantage nous intéresser dans cette partie comme telles. Il parle exactement de « *nouvelles activités industrielles* » (activités du secteur tertiaire particulièrement), par opposition aux activités purement industrielles (secteur secondaire) que nous pouvons aujourd'hui qualifier (suivant toujours la logique du CES/IDF), « d'anciennes activités industrielles ». Il suffit de suivre l'analyse que nous allons faire dans le premier chapitre de cette partie (sous-chapitre 2 notamment) pour mieux saisir cette différenciation entre « *nouvelles* » et « *anciennes* » activités industrielles.

Cette première phase va être suivie d'une analyse sur les stratégies de développement territorial, notamment en Ile-de-France (Val-de-Marne plus précisément) : stratégies économiques d'abord (les interventions économiques des communes), puis stratégies spatiales (les formes urbaines). Selon Devoize (décembre 1993), les enjeux majeurs d'une stratégie sont, en effet, l'équilibre social, le développement, la modernisation du système économique, la formation et l'aménagement spatial. Quant aux secteurs soutenus par les stratégies, économiques principalement, elle cite le secteur secondaire et les activités tertiaires.

Chapitre I. Du développement productif (secondaire) au développement tertiaire économique : la longue évolution dans le temps et dans l'espace

« Durant la période de haute croissance, elle (la réutilisation des espaces vacants) fut marquée par l'influence de la politique nationale et régionale de la décentralisation et du desserrement, par les possibilités offertes sur le marché immobilier de tirer profit d'une importante pression foncière, par l'attitude générale des municipalités favorable à la construction de logements. Depuis le renforcement des effets de la récession générale qui aggrave les problèmes de l'emploi, restreint les rentrées fiscales et exige davantage de dépenses sociales, la réaffectation accorde à la finalité économique une importance primordiale. » (Malézieux, 1987).

La deuxième partie de cette thèse commence par un état des lieux sur le développement local. Celui-ci s'intéresse particulièrement au rôle qu'ont joué les activités (développement économique) dans les différentes phases¹ de ce type de développement. Pour ce faire, il part de l'avènement de ce modèle de développement à sa nouvelle approche, sans oublier les phases intermédiaires sur lesquelles il va souvent revenir. L'Ile-de-France, qui est choisie comme territoire d'application de nos études de cas dans ce travail, va également être très présente dans ce chapitre ; d'une part, par le département du Val-de-Marne et le département de la Seine-et-Marne (dans une moindre mesure) et, d'autre part, par les communes de Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses et dans une moindre mesure Orly.

1. Genèse de l'Economie régionale spatiale et première approche du développement local

1.1. La genèse de l'économie régionale spatiale

Pour une meilleure compréhension de ce que nous voulons démontrer dans ce chapitre, nous avons trouvé nécessaire et important de faire un retour sur la genèse de l'économie régionale spatiale, autrement dit, sur la rencontre entre l'économie et l'espace. Selon Talandier (2007), « *la quasi-totalité des manuels d'économie ont en commun l'oubli de l'espace. Tout se passe également comme si les activités économiques n'avaient aucun ancrage spatial, comme si les activités se déclenchaient « sur une tête d'épingle* »².

En effet, jusque dans les « années 30 », voire début des « années 40 », c'est-à-dire avant la naissance de la science régionale³, économie et espace n'avaient pas encore fait leur véritable rencontre, et ce, malgré les quelques études éparses théorisant l'espace que l'on pouvait trouver :

- Marshall 1890, avec l'invention de la notion « *d'économie internes et externes* »,

¹ Le développement local étant parfois défini comme un processus, nous nous sommes alors dit pourquoi ne pas retracer les différentes phases d'évolution de celui-ci.

² Ici l'auteur précise avoir repris une expression de Combes, Mayer et Thyse (2005).

³ Si l'on se fonde sur l'analyse de Talandier (2007), c'est à ces années là (« années 30 » début « années 40 ») qu'il faut situer la naissance de la science régionale.

- « *les spatialistes allemands* », pour reprendre l'expression de Talandier (2007) : Von Thünen 1826, Weber 1909, Christaller 1933 ;
- « *quelques auteurs classiques* », qui intégraient également cette dimension spatiale dans leur analyse.

Ce n'est vers les « années 40 », correspondant, à peu près, à la naissance de l'économie régionale, que l'espace a commencé à être véritablement intégré en Economie. Et les travaux des auteurs¹, tels que Hoover (1937), Losch (1938), Grennhut (1956), Isard (1956), Tiebout (1956), Ullman et Berry (1958), Alonso (1964), etc., en sont de parfaites illustrations (voir fiche synoptique ci-dessous).

Quelques étapes de la théorie de l'économie spatiale

Richard Cantilon (1755- à titre posthume) <i>La ville lieu du pouvoir</i>
Johann-Heinrich Von Thünen (1826) <i>La ville, organisation de l'espace rural</i>
Alfred Weber (1909) <i>Les économies d'agglomération</i>
William J. Reilly (1929) <i>L'attraction urbaine</i>
Walter Christaller (1933) <i>La théorie des places centrales</i>
August Losch (1938) <i>La théorie des lieux centraux</i>
Walter Isard (1949) <i>La prise en compte du facteur transport</i>
William Alonso (1960) <i>La localisation des particuliers et le modèle de localisation généralisée</i>
Harry w. Richardson (1977) <i>Chaque espace a une utilité</i>

Source : Dumont (1993a : 124).

Cependant, force est de constater que si à « *l'internationale* » (Talandier, 2007) on situe la naissance de l'économie spatiale régionale dans les « années 40 » (Talandier, ibidem ; Dumont, 1993), en France, ce n'est pas exactement le cas. En France, d'après Benko

¹ La plupart de ces travaux s'inscrivent dans le sillage des travaux des « spatialistes allemands ». Par exemple, Losch en 1938 prolonge les travaux de Christaller, tandis qu'Alonso en 1964 s'inspire de ceux de Von Thünen.

(septembre 2005), celle-ci a vu le jour bien plus tard : « *Jusqu'à la deuxième Guerre Mondiale, l'espace et les problèmes liés à la gestion de l'espace sont restés des variables largement ignorées des scientifiques, et plus particulièrement des chercheurs en sciences économiques* ». Le clivage entre disciplines et le cloisonnement académique a pendant de longues années divisé ceux qui se sont, par la suite, réellement intéressés à l'espace, en l'occurrence les géographes et les économistes.

On pourrait même préciser, en s'appuyant à nouveau sur Benko (ibidem), qu'il existait en France « *deux approches rivales de l'espace* », comme l'a mis en évidence, en 1976, Gendarme¹ dans cette phrase : « *Le géographe s'attache, peut-être, trop à ce qui se voit, alors que l'économiste à ce qui ne se voit pas.*»

En France, d'après Benko, les précurseurs de la question spatiale en économie sont Perroux et Dobretsberger. En effet, c'est avec leurs publications respectives de 1950 dans la revue « Economie appliquée » (« *Les espaces économiques* » et « *Théorie des territoires économiques* ») que l'espace a réellement commencé à être pris en compte dans les analyses économiques françaises.

Perroux va d'ailleurs développer plus tard, en 1955, le cadre conceptuel d'une véritable approche économique spatio-régionale (le développement régional), comme le résume si bien Benko (op. cit.) : « *La croissance économique ne se produit pas partout et simultanément, elle est ponctuelle, dynamique et se diffuse en fonction de la structure spatiale et industrielle de la région et de l'armature urbaine. La croissance régionale dépend de la croissance qui s'initie dans les centres urbains et de la diffusion de cette croissance à travers la région. Il n'y a pas un mécanisme national de croissance ; la croissance nationale ne dépend que de la performance des régions, tout comme cette région dépend de celle des centres urbains constituants* ».

Toutefois, selon Talandier (op. cit.), celui qui a plus incarné ce modèle de développement, en France, n'est ni Perroux, ni Dobretsberger, c'est-à-dire les précurseurs français de la jonction entre espace et économie, mais plutôt Boudeville qui, en 1966, démontre, sur la France métropolitaine, que « *le pôle de croissance est le lieu où est implantée la firme*

¹ Gendarme René, cité ici par Benko Georges (septembre 2005).

*motrice ; son essor génère celui des régions où sont implantées les industries ou les secteurs entraînés. »*¹

Ce qu'il faudrait, *in fine*, ici retenir c'est, que ce soit les théories de Perroux et de Dobretsberger, ou celles de Boudeville, elles portent principalement sur un développement ou sur une croissance s'appuyant à la fois sur une hiérarchisation urbaine et sur un système spatio-temporel.

Dans les années 1950-1960, voire 1970, une bonne partie des études relatives à l'économie régionale spatiale française a, ainsi, porté sur la croissance urbaine et régionale, c'est-à-dire sur le modèle de développement principalement théorisé par ces différents auteurs. C'est donc ce modèle de développement « à la Perroux », « à la Dobretsberger » (Benko, op. cit.) ou « à la Boudeville » (Talandier, op. cit.) qui va prévaloir, en France, jusqu'à la fin des « Trente Glorieuses » (1945-1975), et même au delà.

1.2. La première approche du développement local

Jusqu'au début des « années 80 », c'est-à-dire après de « nombreux revirements » (Beckouche et Davezies, 1993²) concernant sa définition, le développement local n'était pas tellement l'affaire des collectivités locales. En effet, jusqu'à ces années là, la forme de développement (le développement régional) qui dominait était celle à la fois dite « polarisée et exogène », c'est-à-dire celle que nous avons expliqué plus haut.

Selon Perroux³, « la croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables puis elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie. »

Cette première forme de développement local, si l'on peut l'appeler ainsi, était, en quelque sorte, calquée sur le modèle du développement national, donc principalement fondé sur la croissance économique, notamment sur ses « effets d'entraînements interterritoriaux ». Puisque dans un jeu croisé d'effets d'entraînement des économies locales, le développement

¹ Talandier Magali (2007), résumant Boudeville Jacques (1966).

² Beckouche et Davezies, analysant les différentes théories sur le développement local, parlent exactement de « vingt ans de revirements ».

³ Perroux, cité par Beckouche et Davezies (1993).

d'un territoire¹ pouvait bien dépendre du développement d'autres espaces : par exemple, les pôles de développement par exemple (Beckouche et Davezies, op. cit.).

La deuxième particularité de ce type de développement local, et qui mérite également d'être soulignée ici, est relative à la nature de ses acteurs. En effet, les principaux acteurs de ce modèle de développement ne sont pas directement les acteurs locaux. Autrement dit, ni les collectivités locales, ni les populations des territoires, à qui le développement était pourtant destiné, ne sont directement impliquées dans la conception de ce modèle de développement. Dans ce modèle de développement, les principaux acteurs étaient, pour la plupart, des agents économiques, pas forcément issus du territoire concerné.

Benko (op. cit.), expliquant ce qu'il appelle le « *tournant territorial* » des « années 80 », c'est-à-dire le développement qui va finalement se substituer à celui que nous analysons présentement, parle lui du « *développement par le haut* », qu'il ne considère presque pas comme un développement local : « *Le développement local se substitue désormais au développement par le haut. « Il n'y a pas de territoire en crise, il y a seulement des territoires sans projet », déclarait ainsi en 1997 le ministre français de l'Aménagement du territoire. »*

Pour sa part, Savey, refaisant l'évolution diachronique du développement local note ceci : « *Dans les années 1970, on a beaucoup écrit sur croissance et développement et je ne reviendrai pas sur les multiples définitions, mais je retiendrai simplement, de tout ce qui s'est dit alors, que le développement ne se résume pas à la croissance et j'ajouterai qu'une définition possible du développement local renvoie à la définition de l'espace selon Lefebvre². »* (Savey, 2008).

Ceci nous amène, ainsi, à parler de la relation espace/acteurs de ce modèle de développement.

Dans ce modèle de développement, que l'on peut également bien qualifier de « développement exogène et descendant », le territoire était perçu comme un « *espace où s'organisent les agents économiques* » et non comme le fruit « *d'une mobilisation des acteurs* », locaux précisément (Talandier, op. cit.) ; car l'enjeu était plus national que local, tel

¹ Un territoire qui n'est, par exemple, pas un pôle de développement.

² Dans cette citation l'auteur, en parlant de « *l'espace selon Lefebvre* » (Henri Lefebvre) fait allusion à « *l'espace comme produit social* » ; ce qui renvoie plus au « *développement endogène* » (espace ou territoire comme facteur de croissance ou comme support de développement) qu'au « *développement exogène* ».

que le symbolisaient les politiques ou stratégies de l'époque, mises en œuvre : lutte contre les déséquilibres régionaux ; en un mot « *aménagement du territoire* ».

Pour ce qui est, enfin, de la caractéristique purement économique de ce modèle de développement local, il importe de rappeler qu'il fut incontestablement le fait des activités dites de production, c'est-à-dire l'industrie au sens strict du terme (secteur secondaire). En effet, cette forme d'industrie a été, pendant toute cette période des « Trente glorieuses », au cœur du développement économique, que ce soit à l'échelle nationale (aménagement du territoire) ou à l'échelle locale (économie spatiale). Veltz (2005) qui la situe exactement entre 1955 et 1975 (la période glorieuse), c'est-à-dire sur 20 années et non sur 30, comme le soutiennent pourtant plusieurs auteurs (1945-1975), parle, lui, de « *redéploiement industriel* » et du « *fordisme* ».

« *Il n'y a pas un mécanisme national de croissance ; la croissance nationale ne dépend que de la performance économique des régions, tout comme cette dernière dépend de celles des centres urbains constituants. Le schéma d'analyse qui s'impose est la hiérarchie urbaine et le système spatio-industriel (...)* », avait déclaré Perroux¹ en 1955.

2. La nouvelle approche du développement local : le tournant territorial

Cette question va être étudiée à partir de trois points essentiels:

- il va, d'abord, consister à théoriser son ancrage théorique (2.1) ;
- puis, à l'analyser en fonction de ce que nous pouvons parfois qualifier du binôme « désindustrialisation-tertiarisation » (2.2) ;
- et, enfin, l'appréhender suivant le nouveau concept de la « métropolisation », très explicatif dans le développement local actuel (2.3).

2.1. L'ancrage théorique

Si dans les « années 70 » le développement régional était majoritairement axé sur la production, dans cette nouvelle forme de développement, c'est plutôt le tertiaire, sous toutes ses formes, qui est visé. La nouvelle approche du développement local, apparue dans un

¹ Perroux cité par Benko (septembre 2005).

contexte macro économique différent, a, en effet, connu des changements d'orientation assez particuliers :

- nouvelle organisation économique mondiale pour faire face au « choc pétrolier » de 1974 ;
- nouveau modèle d'organisation industrielle, conséquence de l'échec du premier modèle (désindustrialisation, tertiairisation, etc.) ;
- changements d'échelles, en ce qui concerne les politiques d'aménagement et l'appréhension du développement local : intégration respective de deux dimensions, Europe et monde (la mondialisation) ;
- émergence d'un nouveau cadre d'analyse du développement urbain : les métropoles, etc.

En France, l'adoption de ce nouveau mode d'appréhension du développement local peut être divisée, selon Veltz¹ (2005), en deux phases : 1980-1995 et 1995 à nos jours. Et c'est sur cette division de Veltz que nous allons nous fonder pour expliciter l'ancrage théorique de ce développement post « Trente Glorieuses ».

De 1980 à 1995, on peut parler d'une phase de transition entre le développement local assis sur la production et celui portant sur les activités tertiaires. Parce que le nouveau modèle de développement, qui fait l'objet de cette partie, n'a pas aussitôt succédé à l'ancien, analysé plus haut. Il a d'abord existé une période où l'industrie, au sens « secteur secondaire », a progressivement cédé sa place à celle dite « tertiaire » (tertiaire supérieur inclus). Il s'agit de la « *désindustrialisation-tertiairisation* » qui était très mise en pratique dans les territoires autrefois dits industriels ou industrialisés.

« La forte régression des activités de la production, la diminution marquée des emplois secondaires, la multiplication et l'extension des friches industrielles déstabilisent les structures économiques, sociales, et spatiales, altèrent la personnalité et perturbent le fonctionnement des villes dans la plupart des vieilles régions industrielles françaises dont l'état de crise s'accroît. » (Malézieux, 1987)

¹ Par rapport aux autres théoriciens du développement local ou territorial (chercheurs et universitaires), lus dans la cadre de ce travail, Veltz est le seul auteur qui distingue trois étapes importantes. A la lecture de ses analyses, on se retrouve avec trois phases distinctes de modèle de développement depuis l'après guerre, au lieu de deux, comme on le retrouve souvent dans les analyses de ses pairs (les « Trente Glorieuses », puis la période « 80 à nos jours »).

De 1995 à nos jours : c'est à partir de 1995 que le basculement complet s'est, à peu près, effectué. Autrement dit, c'est, en quelque sorte, à partir de cette date que le développement territorial a semblé définitivement s'installer ou prendre une dimension plus importante. Les grandes agglomérations, telles que Paris (voire l'Ile-de-France), qui se sont quasiment défaites de leur paysage industriel (au sens secteur secondaire), ont semblé totalement « tertiairisées ». L'émergence de nouveaux concepts dans l'appréhension du développement local (mondialisation, métropolisation) est assurée ou quasiment (Davezies 1993, Veltz. 2005, Pecqueur 2000, etc.) ; tandis que la mise en œuvre de nouvelles stratégies de développement local est presque effective (CREPIF 1993, Demazière septembre 2005, etc.).

Cette nouvelle appréhension du développement local, dont la conséquence majeure, selon Veltz, est d'avoir conduit à une « dualité »¹, a même entraîné, dans son sillage, la confirmation² d'autres formes de développement local, plutôt centrées sur des notions, telles que la « consommation », la « redistribution », etc. (Davezies, Pecqueur, Veltz, Demazière, Rousseau, Talandier, etc³).

Cette dissociation temporelle vis-à-vis des modèles de développement local ou territorial a également induit une dissociation spatiale. Désormais, « certains territoires se spécialisent dans la création de richesse, dans un contexte de forte concurrence mondiale, quand d'autres se spécialisent dans la captation du revenu » (Davezies, 1993 : voir grille de la page 156).

¹ Par « dualité », l'auteur fait allusion à cette dichotomie créée dans les grandes villes par la métropolisation, et dont l'une des caractéristiques majeures est la montée des inégalités entre riches (professions qualifiées et bien intégrées dans le nouveau système : gentrification, « boboisation ») et pauvres (les laissés-pour-compte, les exclus du nouveau système : paupérisation). Il parle exactement, à la page 63 de son ouvrage, de « l'extrême richesse » qui « côtoie l'extrême pauvreté » (Veltz, 2005).

² Selon Davezies (avril 2002), ces formes de développement auxquelles nous faisons allusion et qu'il appelle « la théorie de la base économique », sont d'abord théorisées, au début du 20^{ème} siècle, par le sociologue allemand Werber Sombart. Sauf que, celles-ci furent confrontées, pendant très longtemps, à des difficultés pratiques liées surtout à « l'absence de données sur le revenu du territoire » ; or c'est sur ce type de données qu'elles sont censées principalement se fonder. C'est ce qui a poussé, d'après lui, au milieu du siècle dernier, les économistes américains, qui tentaient de les réutiliser, à recourir à l'emploi et non au revenu pour documenter leurs travaux. Encore, selon Davezies (ibidem), la théorie de la base a même été l'objet d'un abandon total en 1985, c'est-à-dire lors de la réunion annuelle de l'Association de science régionale américaine, puisque l'économiste de renommé Richardson avait ouvertement reconnu son échec. C'est pourquoi aujourd'hui, Davezies, son principal défenseur en France, quand il l'utilise parle souvent de la « théorie de la base revisitée ».

³ Tous ces auteurs ont fait allusion, un moment ou un autre, à cette forme de développement local, plus que acceptée aujourd'hui, dans leurs différents travaux, souvent cités dans ce travail.

La structure, selon Davezies, des bases économiques des grandes villes françaises (aires urbaines : AU)

Rang de l'AU	Nom de l'AU	Type de l'AU	Base productive privée	Base publique	Base résidentielle	Base sociale
			En indice de la part de la base totale (100= moyenne des AU françaises).			
1	Paris	Productive publique	135	129	81	83
2	Lyon	Productive Publique	103	111	94	102
3	Marseille Aix-en-Provence	Publique	75	108	96	131
4	Lille	Publique	94	109	89	136
5	Toulouse	Productive publique	101	117	84	132
6	Nice	Résidentielle	48	69	134	83
7	Bordeaux	Productive publique	101	133	90	82
8	Nantes	Publique	95	115	89	125
9	Strasbourg	Résidentielle-actifs	98	94	103	101
10	Toulon	Résidentielle	39	91	123	99
11	Douai-Lens	Résidentielle-actifs	56	79	110	146
12	Rennes	Productive Publique	112	120	87	101
	Toutes les 12 AU	100	100	100	100	100

Source : Davezies (2003).

Ce nouveau type de développement local, symbolisé par cette « nouvelle industrie »¹ (le tertiaire sous toutes ses formes), est aussi marqué par le déclin de la profession ou du statut d'ouvrier au profit de celles ou de ceux de cadre, d'agent de maîtrise et de technicien, qui correspondent principalement aux secteurs d'activités² dont les prémices peuvent être situées dans les « années 80 », c'est-à-dire quand la désindustrialisation était effectivement de mise (Carroue, 1987 ; Malézieux 1987 ; Dezert 1987 ; etc.) :

- négoce et commerce,
- services après vente,
- formations,
- maintenance,
- activités logicielles.

¹ « Nouvelle industrie » par rapport au concept de « nouvelles activités », posé et expliqué au début de cette partie (note de bas de page).

² Il s'agit des secteurs d'activités auxquels renvoie plus cette nouvelle approche du développement local.

Enfin, le nouveau modèle de développement territorial ou le développement « endogène et ascendant »¹ se définit à la fois comme un processus (de mobilisation des acteurs) et un état (Pecqueur, 2000), mais également comme un mandat, c'est-à-dire « *un mandat donné aux responsables locaux* » (Davezies, avril 2002).

2.2. Désindustrialisation et tertiairisation, témoins de la nouvelle approche du développement territorial

Comme nous l'avons légèrement évoqué dans le point précédent en citant Veltz et en se référant à son découpage chronologique fait sur le nouveau modèle du développement local, nous pouvons déduire que la « désindustrialisation- tertiairisation », dont il est objet dans ce sous-chapitre, s'est principalement produite en France entre 1980 et 1990, c'est-à-dire au cours de cette décennie qui a marqué le passage d'une économie urbaine, très majoritairement assise sur le secondaire (la production), à une économie urbaine, s'orientant davantage vers le tertiaire (les services : tertiaire supérieur inclus) : une transformation, au demeurant, très ressentie au niveau local ; d'où cette attention particulière que nous allons ici lui accorder.

Durant la période de haute croissance (1945-1975), marquée par la recherche de la performance économique des régions, l'activité industrielle, au sens secteur secondaire (symbolisé par le Fordisme²), a constitué la stratégie principale de développement local. L'industrie (la production) a été, ainsi, en amont et en aval de tous les types de développement, qu'il s'agisse du développement à l'échelle nationale ou du développement local. Les politiques d'aménagement du territoire définies, commandées et mises en place par le pouvoir central, et dont le rôle était principalement d'assurer de la croissance économique, ont même fini par conduire à des mises en cause, parce que tellement elles avaient, parfois, des appréhensions différentes de celles qui auraient pu être conçues pour les échelles locales, où l'espace avait déjà commencé à être perçu comme un « *produit social* » (Lefebvre, 1974).

« En effet, si dans les années 1970, le débat des sciences sociales en France concernait l'espace avant tout, c'est parce qu'il s'agissait de mettre en cause, de contester et de lutter

¹ Par opposition au « développement exogène et descendant », présenté plus haut.

² Par exemple, Davezies (dans la plupart de ces travaux ici cités, comme celui de 1993), s'intéressant aux secteurs clés de la croissance pendant ces années dites « Glorieuses », parle toujours de l'électricité et de l'automobile. L'automobile est même présentée par l'auteur comme le symbole majeur de cette industrialisation à outrance.

contre l'Aménagement du territoire. L'espace était social ; il fallait affirmer le droit à l'appropriation de l'espace, à la pratique de l'espace, librement décidée et mise en œuvre pour les individus alors que l'Aménagement du Territoire était défini, commandé, mis en place par la pouvoir central et ses multiples représentants en Province.» (Savey, op. cit.)

L'aménagement du territoire, fait sous la houlette de la DATAR et incitant à un développement industriel (industrialisation- croissance- développement), a été une sorte « *d'épine dorsale* » pour ce mode de développement qui prévalait pendant cette période que l'on pourrait aussi qualifier de « centralisation »¹.

Ce n'est que dans la deuxième moitié des années 1970, c'est-à-dire au lendemain du choc pétrolier de 1974, marquant en même temps la fin des « Trente Glorieuses », que la donne a réellement commencé à changer. C'est à ces années là que « *les vieux centres industriels* » ont, en effet, commencé à « *perdre leurs nombreux avantages* » (Malézieux, 1987) :

- baisse progressive des emplois secondaires², donc hausse du chômage ;
- multiplication et extension des friches industrielles, déstabilisant ainsi les structures économiques, sociales, et spatiales ; « *et altérant la personnalité* »,
- perturbation du fonctionnement des villes dans la plupart des vieilles régions industrielles françaises ; conséquence : la baisse des ressources financières (taxe professionnelle³ notamment) ;
- bref, accentuation de l'état de la crise.

C'est également à cette période qu'il faut situer les prémices de ce que nous avons ici appelé la « désindustrialisation-tertiairisation » et qui a précédé le nouveau modèle de développement local.

¹ « Centralisation » par opposition à la « décentralisation ».

² A Nanterre, d'après une étude de SAC- SEDES, citée par Carroue (1987), sur 70 établissements industriels avant 1960, 51% de l'effectif étaient ouvriers, contre seulement 4% après 1979 ; soit une baisse de 47% sur, à peu près, vingt ans.

³ Selon Dézert (1987), à Gennevilliers, la part de la taxe professionnelle qui était voisine de 85% des recettes vers les années 1975-1978, est tombée, à cause du binôme désindustrialisation-délocalisation (ou désindustrialisation), au dessous de 50% en 1985. Il précise même que la commune « *devient de plus en plus une commune dortoir aux ressources très diminuées* ».

En effet, le binôme « désindustrialisation-tertiairisation » symbolise ces mutations urbaines décrites et étudiées, dans les années 80, par plusieurs auteurs en France (Carroue, Malézieux, Dézert, Davezies, etc.).

Carroue (1987), à travers une étude consacrée aux communes de la « *Proche banlieue Nord francilienne* » (Saint Ouen, Saint Denis, Gennevilliers, Colombes et Nanterre), voit en ces mutations des stratégies pouvant permettre aux communes de s'extirper de l'état de forte régression économique dans laquelle elles s'étaient enlisées depuis presque une décennie ou plus :

« Les friches industrielles urbaines, particulièrement dans les grandes agglomérations peuvent enclencher des mécanismes de déstabilisation, de dégradation et de déstructuration graves ; elles peuvent également être à la base d'une réelle modernisation du tissu et du contenu urbains. Les grandes opérations de réanimation qui exigent un véritable engagement des collectivités territoriales et une perception fine des potentialités du lieu, sont susceptibles de jouer un rôle déterminant dans le devenir d'une proche banlieue qui ressent de plus en plus de la récession générale. »

Quant à Dézert (1987), il a cherché à expliquer comment, au fil des années, les industries, au sens strict du terme (secondaire), ont progressivement fait faillite pour laisser place aux « *industries de la nouvelle génération* », plus luxes, plus développées ; par conséquent, plus conformes aux nouvelles réalités économiques.

Pour lui, « *les vieux locaux industriels* », qu'il place au centre de son étude, sont très mal commodes pour les industries de la nouvelle génération. Et à ce titre, il cite *les usines*, « *à plusieurs étages* », installées dans les rues étroites de la proche banlieue parisienne, « *type Suresnes, Puteaux ou Levallois-perret* ».

Il renchérit : « *Les industries de la nouvelle génération ont besoin de développer des systèmes de production et d'études de processus, de temps de travail beaucoup plus développés que dans le passé. En même temps une division très poussée du travail s'est développée, grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ce sont, maintenant, des évidences incontestées : le rôle des services en amont et en aval de la production matérielle proprement dite est même beaucoup plus importante que cette production elle-même* ».

Etudiant le « *creusement des disparités interrégionales* » connues au tournant des « années 80 » dans les pays industriels, Davezies (1993) souligne : « *Le développement économique des pays se recentre vers les régions les plus denses et les plus actives. La décentralisation des activités vers des zones périphériques à bas coût de main d'œuvre n'est plus le moteur des rééquilibres régionaux qu'elle fut durant les décennies passées. Le couple, déclin des activités faiblement qualifiées - développement de nouvelles activités modernes, ce que l'on appelle ajustement structurel, redessine un nouveau territoire, plus concentré et plus urbain.* »

L'intérêt principal de ces études ci-dessus citées et résumées est qu'elles reviennent toutes et quasiment de la même manière sur cette décennie de transition 1980-1990. En effet, tout en faisant le bilan du développement économique local fondé sur les activités faiblement qualifiées (la production), elles annoncent les nouveaux centres d'intérêt, en termes d'innovation, concernant le développement territorial (la tertiairisation).

Depuis les « années 1980 », la croissance et la restructuration de certains secteurs d'activités ont, non seulement fourni le point de départ à de nombreuses recherches en géographie économique et en économie régionale, mais ont également influencé les acteurs publics dans la mise en œuvre des stratégies de développement (Demazière, septembre 2005), dont les principaux centres seraient les grandes villes, c'est-à-dire les « *métropoles* » ou les « *métopoles* » (Davezies 1993 ; Ascher 2008, etc.).

2.3. La métropole, interface entre le « nouveau local¹ » et le « global »

Par « métropole » ou « métopole », nous faisons allusion à ces territoires ou à ces grandes villes qui sont à l'origine de la « métropolisation »² ou de la « métopolisation » qu'Ascher (2008) définit comme « *la poursuite de la concentration des richesses humaines et matérielles dans les agglomérations les plus importantes.* »

¹ Par « nouveau local », il faut comprendre la nouvelle approche du développement territorial, c'est-à-dire ce que nous avons dans cette thèse souvent appelé le « tournant territorial ».

² Nous allons, plus loin, aborder, avec davantage de précision, cette question de métropolisation, en rapport avec la nouvelle approche du concept territoire.

Selon Halbert (2005), c'est la littérature américaine qui a d'abord établi le lien entre métropolisation et mutation du système productif. Citant Bell (1979) et Gilder and Peter (1995), il montre comment les Américains se sont orientés vers ce débat qui a, très tôt, fait des métropoles les relais des villes¹, en ce qui concerne le développement local « *post-industrialisation* ».

D'après Halbert, les métropoles, à la différence des villes qui « faisaient » le développement sous les « Trente Glorieuses », se caractérisent par « *une économie des services* », dont les principaux secteurs peuvent être classés² comme suit :

- fonction de Production Immatérielle (ou Abstraite) : Conception, Gestion et Commercialisation,
- fonction de Production Matérielle ou Concrète : Fabrication, Logistique, Services pratiques ;
- fonction Aval : Distribution, Nettoyage, Entretien-Réparation ;
- fonction d'Autorité : Administration publique, Sécurité Publique et Justice,
- fonction de Développement Humain : Formation, Médico-Sociale et Culturelle-Artistique.

Aujourd'hui, les métropoles, avec leurs nouvelles fonctions, sont presque partout considérées comme de véritables centres de concentration d'activités et de richesses tertiaires, dont le titre, cependant, ne se prête pas à toutes les grandes villes.

Selon Veltz³ (2005), il n'existe, en France, qu'une ville (Paris) qui rentre dans cette catégorie des « *villes complètement tournées vers le global* » et qui peut réellement aspirer à ce qu'Ascher (2008) qualifie de « *concentration des richesses humaines et matérielles* ». Pour Veltz, toutes les autres grandes villes françaises, telles que Lyon, Marseille et Lille, ne rentrent pas encore dans cette classification.

¹ Halbert qualifie les villes en déclin de « *bagages oubliés de l'ère industrielle* ».

² Cette classification est de Halbert.

³ Cette hiérarchisation ou classification des métropoles selon Veltz peut être nuancée. Car, si l'on se fonde sur les études de Dézert (1987) et de Demazière (sept. 2005), aussi cités, on peut penser que cela puisse également concerner d'autres villes françaises. Si Dézert citait déjà Toulouse comme métropole dans son étude, Demazière voit en Orléans et Tours de futures Métropoles. Même Halbert (2005), dans son étude ici aussi citée place le « *gradient métropolitain plus bas* » en intégrant, dans ce cadre, en France, des villes comme Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg, Bordeaux, Nantes.

Le rôle des métropoles dans les nouvelles formes de développement territorial (économique surtout) a pris une dimension très importante. En effet, depuis les « années 80 », les métropoles sont souvent citées pour analyser et expliquer le développement territorial (Davezies, Pecqueur, Gouttebel, Halbert, Veltz, Demazière, Dézert¹, etc.). Elles ont, de ce fait, occupé une place de choix dans les recherches, en matière de stratégies de développement territorial.

Les travaux cherchant à apporter des réponses à cette problématique liée aux effets réels des métropoles dans le développement local (voire national) sont nombreux et variés. Toutefois, ils peuvent être classés en deux catégories, et ce, selon les différentes phases qui ont marqué leurs impacts dans le développement économique territorial :

- le rôle des métropoles dans ce qui était appelé « *la nouvelle organisation industrielle* » (début des « années 80 » : Dézert 1987, Davezies 1993, etc.) ou la « *dématérialisation du système productif urbain* » (Halbert, septembre 2005)
- le rôle des métropoles dans le « *mirage de développement économique* » (Demazière, septembre 2005) ; en un mot dans les transformations territoriales actuelles (Veltz, 2005 ; Ascher, 2008 ; Davezies la majorité de ses travaux cités dans cette thèse, etc.).

Comme nous l'avons quasiment souligné dans le point précédent, en étudiant la « désindustrialisation-tertiairisation » de la décennie 1980-1990, le rôle des métropoles a, d'abord, été essentiel dans la transformation des fonctions productives.

D'après Halbert (op. cit.), entre 1982 et 1999, les principales métropoles françaises, après avoir accéléré la baisse des effectifs dans les secteurs de la production (l'agriculture, l'industrie ou la construction) et dans la fonction de fabrication (comment ? En s'orientant vers ce qu'il appelle « *une économie de services* »²) et après avoir freiné la croissance de toutes les fonctions de production concrète ayant une variation positive en moyenne nationale (logistique, services pratiques, distribution, entretien-réparation), ont, en contrepartie, constitué de puissants accélérateurs de l'essor des activités d'intermédiation (services aux

¹ Tous ces auteurs ont soutenu dans leurs travaux respectifs consacrés, soit à la désindustrialisation-délocalisation-tertiairisation, soit au développement territorial, ces thèses.

² Voir typologie de l'auteur sur les principaux secteurs de cette « économie des services » résumée légèrement plus haut.

entreprises, FIBA, transports et télécoms) et des fonctions de Production Immatérielle (conception, gestion, commercialisation).

Selon Halbert, ce sont les métropoles qui ont été au cœur de la « *dématérialisation de l'économie* » urbaine française. C'est, d'ailleurs, pour cette raison qu'il a fait d'elles, les « *points névralgiques* » de la « *reconfiguration des activités de production du système urbain français* », et ce, par opposition au reste des villes qui, selon lui, tendaient plutôt à ralentir ces mutations. « (...) *Les grandes métropoles sont des forces motrices d'une partie de ces changements : les mutations affectant les emplois de production (croissance de la production immatérielle, déclin de la production concrète) sont largement accélérées par les principales villes françaises* », a précisé l'auteur.

Demazière, lui (septembre 2005), a tenté de montrer comment les villes françaises, de taille moyenne, telles que Orléans et Tours, ont cherché à devenir des métropoles modernes afin d'être, à l'image des grandes villes, également « *des moteurs de développement* ». Selon Demazière, les agglomérations d'Orléans et de Tours, en s'orientant désormais vers des stratégies dites « *de développement des agglomérations* », comme le captage des centres d'appels et l'installation des entreprises nouvelles, ont mis en place des systèmes locaux d'action publique en vue d'un « *développement tertiaire réel* » devant leur permettre d'atteindre de tels objectifs.

Dézert (1987), analysant, quelques années auparavant, le rôle des métropoles, d'une part, dans la désindustrialisation des territoires et, d'autre part, dans leur orientation vers les nouvelles mutations technologiques industrielles, avait souligné : « *Cette fonction de rayonnement n'est pas le fait des capitales d'Etat, mais de toutes les métropoles, qui disposent maintenant de secteurs de recherches et le développement, intégrés à des campus scientifiques. Exemple, Toulouse.*»

Ces trois points de vue de Demazière (septembre 2005), Halbert (2005) et Dézert (1987) apportent également une légère nuance¹ par rapport à la métropolisation « à la Veltz » (2005), citée plus haut. Rappelons que Veltz, dans sa conception de la métropolisation (donc des métropoles), place au premier plan les capitales d'Etat et les grandes métropoles. Ainsi, pour la métropolisation en France, corrélée au développement local et à la mondialisation, il ne

¹ Comme nous avons implicitement voulu le montrer plus haut.

mentionne que Paris et pour la Grande Bretagne, il ne cite que Londres. C'est seulement dans les pays qui ont plusieurs grandes villes (voire de très grandes villes), comme les Etats-Unis (New York, Los Angeles, San Francisco, etc.) et le Japon (Tokyo, Osaka, etc.), qu'il situe plusieurs métropoles.

Pour ce qui est, maintenant, du rôle des métropoles dans le développement territorial actuel¹ (« *le tournant territorial* »), il importe de s'intéresser, d'une part, à l'évolution dans le temps de la notion d'« espace » et/ou de « territoire » et, d'autre part, aux différents enjeux² qui l'ont ou les ont accompagné (és).

Apparu dans les sciences sociales seulement dans les « années 80³ », le terme « territoire », défini par le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement comme « *une étendue d'un espace approprié par un individu ou une communauté* » (Merlin et Choay, 2000), a connu une évolution rapide et intéressante.

Au début de son utilisation dans les sciences sociales, notamment en géographie, le territoire était perçu comme un « *espace socialisé, approprié par ses habitants, quelle que soit sa taille* » (Baud et al. 1995). Autrement dit, le territoire était défini comme « *une portion de la surface terrestre que se réserve une collectivité humaine qui l'aménage en fonction de ses besoins* ». Cette première appréhension du territoire renvoyait encore à la notion d'« espace » à laquelle il venait, en quelque sorte, compléter le sens.

En effet, dans les « années 60-70 », voire au début des « années 80 », le terme « espace » (Savey, op. cit. citant Lefebvre Henri) a été préféré, en géographie, non seulement à celui de « territoire », mais aussi à celui de « milieu », qui pourtant était jusque là le vocable le plus approprié et le plus utilisé pour constituer le cadre d'analyse géographique (milieu naturel ou milieu géographique, milieu social, etc.).

¹ Si nous avons procédé de la sorte, c'est-à-dire en fondant ici l'analyse autour de la notion « territoire », c'est surtout pour rester dans la logique de l'analyse précédemment faite entre le « développement exogène et descendant », jadis aussi appelé le « développement régional » et le « développement endogène et descendant » (le développement territorial : le tournant territorial), mais également pour mieux ressortir les enjeux du développement territorial, notamment par rapport à la métropolisation et la mondialisation.

² Surtout les nouveaux enjeux, c'est-à-dire ceux d'aujourd'hui : voir développement fait plus loin.

³ La notion de territoire, dans le sens où il est majoritairement utilisé aujourd'hui, a fait son apparition dans les sciences sociales avec l'avènement de la décentralisation (Acte I précisément). Avant, la notion de territoire était surtout utilisée à l'échelle nationale, notamment dans le domaine de l'aménagement, où l'on parlait de l'aménagement du territoire. Par exemple, dans la première édition du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, en date de 1988, cette notion n'y figurait même pas.

Ensuite, le territoire a été appréhendé comme un témoignage d'une « *appropriation, par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* » (Di Méo, 1998). Ainsi, le territoire est compris comme un espace qui, non seulement nous appartient, mais auquel nous appartenons également. De ce fait, il contribue à construire notre identité comme nous contribuons à la construction de son identité : il s'agit ici de ce que l'on a appelé ou que l'on appelle encore, le territoire « vécu » et/ou le territoire historique.

C'est d'ailleurs cette façon d'appréhender et de définir le territoire qui a amené certains auteurs à apporter des nuances, voire des différenciations entre « territoire » et « espace ». « *L'espace est un enjeu du pouvoir, tandis que le territoire est un produit du pouvoir* », a, par exemple, précisé Raffestin (1980).

Finalement, on peut dire que dans les premières acceptations, la notion de « territoire » est définie comme un espace comportant des limites (frontières avec les territoires limitrophes) à la fois physiques et sociales (voire économiques¹). Cependant, ce territoire, que nous allons ici appeler « territoire d'hier », semble être bien différent de celui « d'aujourd'hui », c'est-à-dire celui sur lequel nous fondons davantage l'analyse de cette partie. Et les différences, il faut surtout les chercher dans la nouvelle approche du développement territorial, c'est-à-dire dans ce que Benko (septembre 2005) a appelé le « *tournant territorial* », c'est-à-dire la nouvelle approche du développement local².

Bien que le terme territoire soit introduit de façon assez récente dans les sciences sociales, il convient de reconnaître qu'il a connu une évolution très rapide dans son usage, et ce, grâce à deux phénomènes particuliers que sont la mobilité et la concurrence. Aujourd'hui, il paraît presque simpliste de réduire le territoire au seul cadre naturel ou à la seule « *appropriation par un groupe d'un espace* ». Il devient, aujourd'hui, de plus en plus difficile de s'identifier à un territoire donné³. En effet, s'il est important de souligner que le territoire

¹ Rappelons cette phrase de Benko (2005), résumant l'approche économique spatio-régionale de Perroux : « *La croissance économique ne se produit pas partout et simultanément, elle est ponctuelle, dynamique et se diffuse en fonction de la structure spatiale et industrielle de la région et de l'armature urbaine.* » ou celle-ci de Talandier (2007), résumant Boudeville : « *Le pôle de croissance est le lieu où est implantée la firme motrice ; son essor génère celui des régions où sont implantées les industries ou les secteurs entraînés.* »

² Elle a fait l'objet d'une présentation au début de ce chapitre.

³ C'est-à-dire comme le représentait ou le représente encore (dans certaines disciplines) la notion de « territoire vécu ».

vécu, en soi, n'a pas connu de grands changements par rapport à sa définition¹, il mérite, toutefois, de préciser que le territoire est en train de connaître une autre lecture, surtout par rapport aux nouveaux enjeux du développement territorial.

Le développement des nouvelles sciences et technologies, la transformation de l'économie mondiale et dans son sillage les modifications de l'économie locale, rendent les enjeux territoriaux d'aujourd'hui différents de ceux d'hier. Les « maîtres-mots » des territoires actuels sont : compétitivité, stratégie, projet, concurrence, *branding*, etc. Avec ces nouveaux concepts, le territoire est presque assimilé à une entreprise. Or, une entreprise dont le but premier est de rechercher de la compétitivité, de faire du chiffre d'affaires, ne peut comporter des limites spatiales ou sociales.

L'évolution rapide des moyens de communication et de transport et la compétition entre territoires ont fini par jouer un rôle important dans l'appréhension et l'analyse de la notion de territoire. La mondialisation et la métropolisation ont apporté de nouveaux éléments de lecture au concept « territoire ». *« Alors que la ville ou la région des années 1950 était le lieu où tout à la fois on vivait – naissait et mourrait – et travaillait, l'univers des années 2000 est celui de la mobilité spatiale dans tous les segments du cycle de vie(...). L'élévation du niveau de vie et les progrès des techniques de communication permettent de dessiner des itinéraires et des multi-rattachements spatiaux complexes : on fait ses études en un lieu, on travaille dans d'autres, on passe ses weekends, ses vacances et sa retraite ailleurs encore. »* (Davezies, 2004).

En définitive, il faut retenir que le « territoire d'hier » est plus que perturbé aujourd'hui dans sa définition et ses enjeux par les concepts « mobilité » et « compétitivité », qui ne sont rien d'autre que les socles de la nouvelle économie locale (c'est-à-dire cette économie qui est à l'origine des « nouvelles activités » définies en début de chapitre), dont les fondements découlent principalement du double rapport mondialisation-métropolisation (ou « métapolisation »²).

C'est donc par rapport à ces nouveaux enjeux et nouveaux questionnements relatifs à la nouvelle appréhension de la notion de « territoire » qu'il faut situer le rôle actuel des

¹ Un territoire reste toujours un espace auquel peut appartenir quelqu'un, comme c'est encore le cas dans certaines disciplines purement sociales.

² Métropolisation ou métapolisation est définie par Ascher (2008) comme « la poursuite de la concentration des richesses humaines et matérielles dans les agglomérations les plus importantes. »

métropoles, que nous avons voulu ici dégager. « *Les métropoles sont motrices de l'économie nationale. Elles devancent de dix ans les évolutions de l'économie nationale et en amplifient la mutation vers une économie des savoirs.* », a affirmé le préambule de l'« Appel à coopération métropolitaine », lancé par la DATAR¹ en 2004.

L'exemple d'une métropole : Paris ou l'Ile-de-France.

La métropole dont il est question dans cette étude ne se limite pas uniquement à la ville et au département de Paris, c'est-à-dire aux 20 arrondissements dont ils sont à la fois constitués. Notre étude s'intéresse plus à l'Ile-de-France, c'est-à-dire la région, qu'à Paris au sens communal ou départemental.

A l'image de la plupart des métropoles qui incarnent aujourd'hui ce rôle d'interface entre le local et le global, la métropole parisienne a été aussi témoin de la mutation du système productif, avant de symboliser, en France, ce territoire incontournable, car permettant davantage l'échange entre le global et le local. En d'autres termes, à l'image de la plupart des métropoles mondiales, le *Paris « industriel »* et le *Paris « postindustriel »* ont aussi existé.

Avant la « *dématérialisation de l'économie urbaine* » parisienne, c'est-à-dire avant les mutations conduisant à la tertiairisation à outrance, les territoires qui faisaient l'économie urbaine parisienne sont différents de ceux qui la font présentement. C'est sur cette présentation en deux temps que nous allons principalement insister dans cet exemple.

Dans le « Paris fordiste »², ce sont les « *vieilles régions industrielles* » qui constituaient les principaux centres d'activités, par conséquent, les principales zones créatrices de PIB régional. Ainsi, la zone nord-ouest de la première couronne (Saint-Ouen, Saint Denis, Gennevilliers, Colombes, Nanterre) fut, pendant longtemps, un centre économique très important pour l'Ile-de-France (Carroue, 1987), avant de sombrer, petit à petit, pour complètement perdre sa forte capacité contributive au pouvoir économique de la région (PIB régional).

¹ DATAR citée par Stratégies de développement local (novembre, 2004).

² Pour rester dans le contexte de Veltz (2005) qui, parlant de cette période des Trente Glorieuses, l'appelle « le Fordisme ».

Constituée entre 1880 et 1930 (fin 19^{ème} siècle-premier tiers 20^{ème} siècle), cette zone qui abritait d'importantes unités industrielles (« *les grands établissements de la Chimie, de la métallurgie ou de la mécanique* » – Carroue ibidem –) a connu deux phases marquantes qui attestent la perte progressive de sa motricité économique régionale :

- d'abord, dès les années 1950-1955, avec les politiques de décentralisation industrielle de la capitale vers les provinces (Aménagement du territoire) ;
- puis, à partir de la deuxième moitié des années 1970, cette fois-ci à cause du « *desserrement des activités industrielles* », c'est-à-dire la « désindustrialisation-tertiairisation ».

Aujourd'hui, malgré les nombreuses tentatives de récupération économique qu'ont connues les communes qui forment ce territoire, notamment en termes de politique de la ville¹, et en dépit des multiplications d'initiatives locales de développement (mises en place, par exemple, dès le début des années 1980, de nouvelles stratégies communales – Dézert 1987 –), les conséquences de ce changement d'orientation économique demeurent et restent encore perceptibles. Ces communes font encore partie des villes franciliennes où « *les exclus* » de ce nouveau modèle de développement économique local sont les plus présents, c'est-à-dire « *l'extrême pauvreté* », pour reprendre l'expression utilisée par Veltz (op. cit.), expliquant les inégalités entre riches et pauvres créées par la métropolisation : « *L'extrême richesse côtoie l'extrême pauvreté* ». Déjà en 1987, Dézert, étudiant ce territoire (communes de Saint-Ouen, Saint Denis, Gennevilliers, Colombes, Nanterre), alors en pleine désindustrialisation, le qualifiait de « *pôle régional répulsif, sclérosé et en fin de déclin.* »

En revanche, les territoires qui font aujourd'hui le « PIB francilien », c'est-à-dire les territoires les plus conformes à la nouvelle approche du développement territorial, semblent être mis complètement à l'abri de ces difficultés socio-économiques. On peut, à ce titre, citer les deux premières zones d'emplois de la région, en l'occurrence la Défense et le pôle Orly-Rungis, mais également Paris et les villes Nouvelles.

Ce qu'il faut principalement retenir ici, c'est que, contrairement aux territoires de la zone nord-ouest de la première couronne, ci-dessus présentés, il s'agit tous de territoires (sauf à Rungis où l'on a encore quelques activités d'entrepôt avec SOGARIS) où les activités

¹ La plupart des communes de ce territoire font partie de ce qui est aujourd'hui appelé « ZUS » et, par conséquent, bénéficient des politiques de relance.

industrielles, au sens secteur secondaire, sont très peu présentes. Selon le rapport du Conseil Economique et Social en Ile-de-France (CES/IDF, 2005), ces territoires, grâce « à la nouvelle forme d'industrie », concentrent la majorité des emplois de la région. Nous allons, dans cette partie, présenter deux d'entre eux, c'est-à-dire les plus importants en termes d'emplois : Le quartier de La Défense et le Pôle Orly-Rungis.

La présentation de La Défense est ici faite par rapport à ce que représente le site dans l'économie¹ de la région (aujourd'hui la première zone d'emplois de la région). Il en est quasiment de même du Pôle Orly-Rungis (deuxième zone d'emplois de la région), à la différence près que le Pôle Orly-Rungis présente ici plus d'intérêt pour nous, en ce sens qu'il est presque entièrement situé dans le département du Val-de-Marne, sur lequel porte les études de cas qui sous-tendent principalement ce travail.

- Le quartier d'affaires de La Défense.

Présentée comme le premier quartier d'affaires européen par l'étendue de son marché de bureaux, la défense est un des principaux centres économiques de la métropole Parisienne. Ce territoire au profil économique exclusivement tertiaire (nouvelles activités) est situé dans le département des Hauts-de-Seine, exactement à l'ouest de Neuilly-sur-Seine.

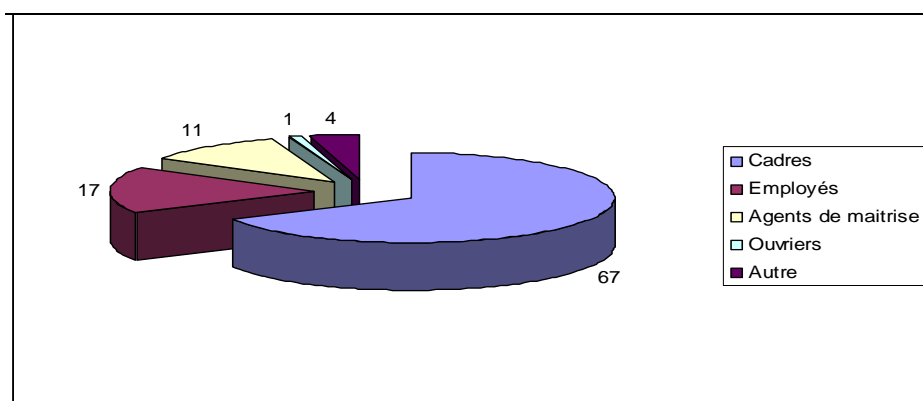
L'idée de la création de ce quartier, majoritairement constitué d'immeubles de grande hauteur regroupant principalement des bureaux, est née en 1958 (en pleine « Trente Glorieuses »), quand l'Etat français a décidé de mettre en place l'EPAD, dont la mission première était de construire, gérer et animer le quartier. Toutefois, pour des raisons multiples, la première Tour, en l'occurrence la tour Nobel, n'a été construite qu'en 1966, soit 8 ans après. Ensuite, s'en suit une longue phase de latence (1973-début des années 80), où le quartier avait du mal à attirer des occupants, d'autant que la plupart des tours dites « de la deuxième génération » n'avaient pas été occupées.

C'est seulement dans les « années 80 » (tournant territorial), avec les tours dites « de la troisième génération », que le quartier a véritablement commencé à connaître l'essor qui a, sans doute, conduit à sa configuration actuelle.

¹ Notamment celle dite « tertiaire ».

En effet, le quartier d'affaires de la Défense, avec ses 1.500 entreprises (dont 14 des 20 premières nationales et 15 des 50 premières mondiales) et 150.000 salariés pour 230.000 m² de SHON de commerces et 3 millions m² de SHON de bureaux¹ (sur les 45 millions de m² pour l'agglomération parisienne, soit presque 7% : exactement 6,66%), est majoritairement dominé par le tertiaire et le tertiaire supérieur², comme l'indique le pourcentage de cadres (67% des salariés) qui y est enregistré en 2008 (voir graphique 10 : ci-dessous).

Graphique 10 – Les statuts des salariés de la Défense en 2008 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir des données de l'EPAD (année 2008).

- Le Pôle Orly-Rungis

Situé à seulement 7 kilomètres de Paris et desservi par trois autoroutes (A86, A6 et A106) et par la voie ferrée, le pôle Orly-Rungis est un vaste territoire majoritairement situé dans le département du Val-de-Marne. Il est essentiellement constitué du Marché International de Rungis et de l'Aéroport Paris-Orly, mais aussi du parc d'affaires le plus important d'Europe (la SILIC), de la première zone hôtelière du département du Val-de-Marne (Delta) et du premier centre commercial d'Europe³ (Belle Epine : 104.903 m² pour 3.200 emplois). Ce territoire correspondant à la deuxième zone d'emplois de l'agglomération Parisienne, a représenté, en 2006, selon l'INSEE 4.000 entreprises pour 63.000 emplois.

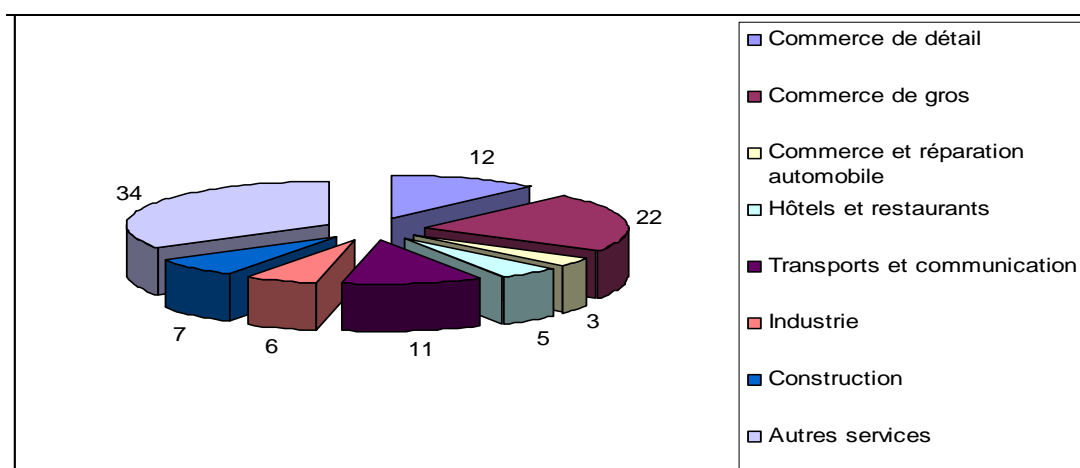
¹ On peut ajouter à ces chiffres les 2.600 chambres d'hôtel, les 50 terrasses de cafés et restaurants, sans compter les 265 usines pour le traitement de l'air de ventilation.

² Tertiaire et tertiaire supérieur symbolisent principalement ce que nous avons appelé dans cette thèse (dans les deux dernières parties plus précisément), les « nouvelles activités industrielles ».

³ En termes de surfaces de commerce.

Le pôle Orly-Rungis dispose actuellement de nombreux atouts économiques, notamment tertiaires, qui font la fierté des communes qui le constituent: développement de nombreux établissements publics et privés de recherche, mais également de nombreuses entreprises travaillant dans le domaine de la santé et de l'agroalimentaire. D'après les données de l'INSEE (ADOR, 2007), les principaux secteurs d'activités du pôle Orly-Rungis¹ sont les activités de service (34% des entreprises) et le commerce de gros (22% des entreprises) : voir graphique 11, ci-dessous. Il se différencie ainsi du quartier d'affaires de la Défense, présenté plus haut, et dont la particularité est le tertiaire, particulièrement le tertiaire supérieur (activités de bureau).

Graphique 11 – Secteurs d'activités du Pôle Orly-Rungis en 2006 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir des données ADOR (année 2007).

¹ Nous reviendrons davantage sur ce territoire (plus loin) dans l'étude de cas consacrée à trois communes du Val-de-Marne, que sont Créteil, Rungis et Mandres-Les-Roses.

Graphique 12 – Répartition des emplois sur le pôle Orly-Rungis., par secteurs principaux, en 2006



Source : ADOR (Association pour le Développement économique du pôle Orly- Rungis).

A propos de la métropole francilienne (région parisienne), on peut ajouter qu'elle est, de loin, le premier territoire économique français. Ce territoire concentre, à lui tout seul, de nombreuses potentialités industrielles modernes, qui ont, sans difficulté, fait de lui (et largement devant) le premier contributeur au PIB national. Par exemple, en 1992 (Davezies, 1993), l'Ile-de-France représentait 27% du PIB français, soit plus du ¼ du PIB national. Et ce pourcentage n'a pas baissé au cours de ces dernières années, bien qu'il n'ait pas, non plus, beaucoup évolué. Selon les données récemment recueillies sur le site de l'INSEE (« *Produit Intérieur brut par région à prix courant* »), l'Ile-de-France a représenté, en 2009, environ 29,5 % du PIB français (France métropolitaine) : Ile-de-France 552.052 millions d'euros et France métropolitaine 1.871.532 millions d'euros.

Ci-dessous, en encadré, quelques chiffres et précisions sur l'Ile-de-France, extraits du rapport¹ du Conseil Economique et Social en Ile-de-France (CES/IDF, 2005) et qui peuvent permettre de mieux ressortir ou de sous-tendre ce double objectif² métropolitain, tant recherché.

- en 2003, l'Ile-de-France, représentait, par exemple, 14,3% des effectifs salariés au niveau national et environ 15% de l'emploi salarié français ;
- elle se caractérisait aussi par une forte diversité de son tissu industriel : on y retrouve quasiment toutes les activités ; toutefois, les industries des biens de consommation y dominent (elles représentaient 31% des salariés de l'industrie, contre 18%, en moyenne, en France métropolitaine) ;
- l'industrie au sens secteur secondaire y est peu présente, comparé au poids du tertiaire qui représente 80% des emplois salariés franciliens : en France, 40% des emplois de cadres de l'industrie sont en Ile-de-France contre 60% en Province et 1 salarié sur 4, en Ile-de-France, a un diplôme de niveau II et I, c'est-à-dire supérieur à Bac + 3 ;
- l'Ile-de-France c'était, en 2001, 550.000 emplois pour 47.000 établissements dont 7.600 appartiennent à des entreprises de plus de 20 salariés.
- En 2002, 45% des travailleurs étaient dans le « 1% d'établissements de plus de 200 salariés », tandis que 120 établissements comptaient plus de 500 salariés et 43 établissements plus de 1000 salariés ;
- l'Ile-de-France, la région française des activités à plus forte valeur ajoutée (par opposition aux activités de production qui y dominaient entre 1970-1980 : 1^{er} tri) et des « fonctions tertiaires et d'ingénierie stratégiques » (cette fois-ci par opposition aux fonctions tertiaires et d'ingénieur dites non stratégiques, c'est-à-dire celles qui dominent à partir de 1990): « l'Ile-de-France est aujourd'hui le siège d'états majors des activités de recherche dont seulement 16% des entreprises ont leur siège en Province », a précisé le rapport ;
- enfin, l'Ile-de-France est présentée comme « le fief des investisseurs étrangers » : sur 100 projets étrangers qui choisissent la France, environ 45% s'implantent en Ile-de-France.

¹ Ce rapport intitulé « *L'Industrie en Ile-de-France : son rôle dans le développement économique et l'équilibre de l'emploi de la région* » est surtout consacré aux activités dites secondaires et tertiaires. Car, d'après ses rédacteurs, il est aujourd'hui très difficile de faire la distinction (en matière de définition) entre ces deux secteurs, et ce, malgré leur reconnaissance de la forte domination du tertiaire, expliquée par les changements d'orientation et les externalisations : « *Les activités industrielles consistent à concevoir, fabriquer et mettre sur le marché des biens destinés à répondre à la demande de consommateurs, d'autres entreprises ou de la puissance publique. Il en existe une infinie diversité et les progrès des sciences et des techniques en créent continuellement de nouvelles* », précisent-ils.

² Celui de « *moteur de dématérialisation du système productif urbain français* » (Halbert Ludovic, septembre 2005) et celui de « *centre de concentration des nouvelles richesses économiques, matérielles et humaines.* » (Ascher, 2008). C'est donc dans ce cadre qu'il faut appréhender les chiffres qui sont ici fournis, notamment ceux opposant parfois la métropole Parisienne au reste de la France (les Provinces).

Pour conclure sur ce sous-chapitre consacré à la nouvelle approche du développement territorial, il convient de souligner qu'entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980, voire début des années 1990, la plupart des recherches consacrées à la géographie de l'industrie, à l'économie urbaine ou au développement local, portaient sur le binôme « désindustrialisation-tertiairisation », c'est-à-dire aux changements d'objectifs économiques des « *vieilles régions industrielles* ». Ce qui renvoyait aussi et très souvent à la recherche de stratégies ou de solutions à mettre en place pour relancer les territoires en perte. Cette phase nous allons l'appeler la phase de désindustrialisation et de mutation vers le tertiaire.

Cette phase a définitivement marqué la fin de la période des « Trente Glorieuses » où la production, au sens secteur secondaire, était au cœur du développement régional, notamment avec la « *théorie des pôles de croissance* », élaborée par Perroux et autres¹ dans les « années 50-60 ».

Pendant les « Trente Glorieuses » ou les « Vingt Glorieuses² », une grande partie des travaux en géographie économique et en économie régionale ou urbaine a, ainsi, porté « *sur la détermination des activités dont l'effet inducteur est le plus important* » (Benko, septembre 2005). C'est d'ailleurs dans ce cadre que Gérard Destanne de Bernis (cité par Benko, *ibidem*) a développé ses thèses sur « *l'industrie industrialisante* ».

A partir de la fin des années 1980 - début des années 1990, on a assisté à un changement total de situation. Depuis cette date, les recherches, que ce soit en géographie économique, en économie urbaine ou encore en développement territorial³, ont plus porté sur la manière dont les activités de « *la nouvelle forme d'industrie* » (CES/IDF, 2005) ou du « *nouveau modèle de l'organisation industrielle* » (Benko, septembre 2005), c'est-à-dire ce que nous avons appelé dans cette partie « le tertiaire sous toutes ses formes », contribuent au maximum au développement des territoires. Cette phase nous allons l'appeler, comme Benko (*ibidem*), « *le tournant territorial* » ou l'ère « *de la nouvelle économie urbaine* » ou encore *l'ère de la*

¹ En France, l'approche régionale du développement local a été principalement incarnée par François Perroux (« *Théorie des pôles de croissance* ») et Jacques Boudeville (« *L'espace et les pôles de croissance, 1968* »).

² En se fondant sur la division temporelle sur le développement local fait par Veltz (2005), on peut plutôt parler de Vingt Glorieuses (1955-1975), au lieu de Trente Glorieuses (1945-1975).

³ Désormais, c'est cette expression qui est de plus en plus utilisée pour désigner le développement local.

« *Nouvelle Géographie Economique* » – NEG – (Krugman¹ ; Davezies, mai 2006 ; Talandier , 2007 ; Benko, op. cit. ; etc.).

Cette phase correspond également à la « revisitation », c'est-à-dire à la relance ou à réémergence, en France, d'une autre forme de développement local, à savoir celle fondée sur l'« économie « hors marché ». En effet, d'après les défenseurs de ce modèle de développement², le développement territorial ne peut et ne doit pas être exclusivement basé, comme celui qui est pensé et pratiqué à l'échelle nationale, sur l'économie de marché (la production) ; car d'autres facteurs, tels que la consommation et la redistribution, peuvent aussi l'expliquer. « *La croissance économique et le développement des nations tiennent pour l'essentiel à leurs capacités productives alors que le développement des territoires subnationaux peut n'en dépendre que partiellement du fait de l'intervention des mécanismes publics et privés de redistribution du revenu entre les territoires* » (Davezies, 2004b) : il s'agit de « l'économie résidentielle » ou de « la théorie de la base économique revisitée ».

Enfin, ce dernier modèle de développement territorial, c'est également la métropolisation, c'est-à-dire les économies d'agglomération³ s'appuyant sur la mondialisation économique. La mondialisation économique, loin de conduire à une dispersion des activités, tend, en effet, à faciliter leur concentration sur les grands territoires urbains disposant d'un avantage compétitif mondial (métropoles ou métapoles).

« *La grande métropole possède aussi un marché développé et segmenté, quelques grands secteurs spécifiques aux grandes métropoles y attirent les investissements étrangers : l'hôtellerie et la fonction touristique, l'immobilier résidentiel et du bureau, le marché de l'art et de la mode (...). Dans les grandes métropoles d'Asie se développent centres commerciaux de luxe. L'importance de la clientèle a permis de maintenir mieux qu'ailleurs le rentabilité du petit commerce de proximité comme les grands restaurants qui offrent un éventail international très large .»*, a écrit Gouttebel (2003 :69), à propos de la métropole et des stratégies de développement territorial.

¹ Selon Benko (septembre 2005), c'est Krugman (Paul) qui est à l'origine de cette appellation.

² Ce modèle de développement territorial a été amplement développé dans l'introduction générale de cette thèse.

³ Il s'agit des économies produites par l'accumulation sur un même territoire des richesses humaines et matérielles (Ascher, 2008).

Ce n'est donc pas fortuit si la France cherche aujourd'hui à se doter presque impérativement d'un territoire « métropolitain » de dimension plus que mondiale (le Grand Paris¹), à l'image des pays disposant de grandes métropoles, au sens de Veltz (2005), tels que le Japon et les Etats-Unis.

3. Les nouveaux enjeux du développement économique local

Dans cette partie, l'objet de notre étude est de ressortir le rôle précis que peuvent aujourd'hui avoir les « nouvelles activités » dans le développement économique territorial. En d'autres termes, nous allons chercher à montrer comment les « nouvelles activités » (tertiaire, tertiaire supérieur inclus) constituent, de nos jours, les nouveaux enjeux de développement territorial.

Ainsi peut-on dire que notre étude va essentiellement porter sur les zones d'activités économiques², à partir desquelles nous allons tenter de ressortir ces nouveaux enjeux. L'intérêt porté sur les zones d'activités économiques s'explique doublement :

- d'abord, parce que la plupart des échantillons qui nous ont permis de réaliser nos études de cas (voir troisième partie³) ont été localisés sur ces territoires. Que ce soit le commerce en gros ou de grande surface, l'entreposage ou l'industrie, les bureaux et

¹ La France, en s'inscrivant dans cette perspective, cherche à mieux placer Paris ou l'Ile-de-France dans le rang des premières métropoles mondiales, telles que New York, Tokyo, etc.

² A ne pas confondre avec les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Les Zones d'Activités Economiques (ZAE), telles que les classent et les répertorient aujourd'hui les Chambres de Commerce et d'industrie, sont différentes des ZAC. Car si les premières, mises en œuvre au début des années 60, abritent exclusivement les activités, tel n'est pas forcément le cas pour les secondes (mises en œuvre dans les années 70), qui peuvent, à la fois bien être destinées aux activités et aux logements. En effet, la ZAC est une procédure d'aménagement du droit français de l'urbanisme, instituée par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967, pour se substituer aux Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP), et modifiée à de nombreuses reprises : nous donnerons plus loin la définition complète de la ZAE, quand nous allons l'étudier en rapport avec les interventions économiques des communes (chapitre II.2 de cette partie de la thèse).

Aussi, alors que la ZAE peut être « de fait » (par exemple, Carrefour Pompadour à Créteil : voir étude de cas sur Créteil de la troisième partie de ce travail – chapitre 2 –), la ZAC est toujours créée et/ou aménagée. On peut dire qu'il existe même aujourd'hui, en France, une vraie littérature sur les ZAE : quelques auteurs cités dans ce thèse et à qui on peut attribuer cet intérêt porté sur l'étude des ZAE: Jallas Michel, Leblanche Philippe et Guénancia-Bréger Nathalie, Delaporte Carole, IAURIF, etc. (pour vérification voir bibliographie générale).

³ Il s'agit des études de cas de la troisième partie de cette thèse, où nous allons, en effet, corrélérer les stratégies de développement territorial et la taxe foncière sur les propriétés bâties. Quant aux échantillons principalement localisés dans les zones d'activités économiques, il s'agit surtout de ceux qui nous ont permis d'étudier le deuxième type de contribuables du foncier bâti, c'est-à-dire ce que nous appelons souvent dans ce travail les « activités ».

parfois même les services, ceux-ci ont été, dans toutes les communes concernées, souvent situés dans des zones d'activités économiques. Seule la localisation du petit commerce ou commerce de proximité a échappé à ces territoires qui désormais occupent une bonne partie des superficies des communes françaises: 2.800 ha dans le Val-de-Marne en 2003, environ 11% de la superficie du département (Michel, 2003). Les zones d'activités, du fait de la forte tertiairisation des économies urbaines, sont presque devenues les principaux modes d'aménagement des communes, voire des intercommunalités. « *Souvent considérées comme des verrues à l'entrée des villes, les zones d'activités sont (...) des enjeux majeurs du développement et de l'attractivité du territoire* » (« Le courrier des maires », décembre 2005) ;

- ensuite, c'est parce que les zones d'activités économiques sont localement (communément ou « intercommunément ») considérées comme des territoires à fort potentiel fiscal (Leblanche et Guenancia-Bréger, 2002 ; Jallas Michel, 2001 et 2003). Ce qui nous intéresse dans cette deuxième justification, c'est plus leur caractère avantageux, en matière de rentrées fiscales (elles peuvent représenter des rentrées fiscales importantes à la fois en taxe professionnelle et en foncier bâti), que leur caractère avantageux comme mode d'investissement en termes de lutte contre le chômage. Ce n'est donc pas leur profil de pourvoyeurs d'emplois locaux (zones d'activités perçues comme d'importantes « *zones d'emplois de proximité* ») qui nous a le plus interpellé, en ce sens que cette problématique est encore, en France, sujette à controverses. Rappelons que cette question traduit, en général, deux points de vue contraires. Pour les uns (élus locaux notamment), les zones d'activités économiques constituent des pôles d'emploi primordiaux¹ pour les populations habitant les communes où elles se situent ou qui les aménagent; alors que pour les autres (les chercheurs tels que Demazière – 2004 et 2005a – et Pecqueur – 2000 –), ce n'est pas

¹ Selon Demazière, c'est ce qui explique, en France, cette pratique très répandue qui pousse presque chaque commune à chercher à avoir sur son territoire une zone d'activités économiques et attirer des entreprises. Pour Demazière, les communes, en particulier et les collectivités territoriales, en général, appréhendent les zones d'activités comme des joyaux économiques, notamment en matière de lutte contre le chômage. Ce qui explique le recours fréquent à ce mode d'aménagement, quant à leurs interventions économiques. Nous reviendrons sur ces questions dans le chapitre suivant, quand nous allons étudier les stratégies de développement économiques des communes.

forcément le cas¹. Puisque, du fait de la mobilité interterritoriale et du changement de contexte économique (nouvelles activités), ces emplois que les élus locaux escomptent pour leurs habitants, en investissant massivement dans les zones d'activités, peuvent revenir à d'autres populations, parfois habitant loin des communes abritant ou aménageant ces zones.

3.1. Nouvelles activités et nouveaux enjeux

Comme nous l'avons analysé dans le deuxième point² de ce chapitre, les activités qui régissent l'économie géographique ou l'économie urbaine d'aujourd'hui sont différentes de celles qui la régissaient hier, c'est-à-dire au cours des « Trente Glorieuses ». De nos jours, les activités au centre du développement économique territorial sont souvent qualifiées de « nobles » (Malézieux, op. cit.) en ce sens qu'elles diffèrent fortement de celles qu'abritaient, jusqu'au début des « années 80 », la plupart des communes franciliennes et françaises (« industrie productive ») et qui étaient à l'origine d'importants désagréments³, tels que les nuisances et les pollutions (Dézert, op. cit. ; Malézieux, op. cit. ; Carroue, op. cit.).

Contrairement aux activités qui se pratiquaient intensément dans les communes franciliennes – la Proche banlieue nord de l'Ile-de-France, par exemple –, les nouvelles activités (« industrie tertiaire ») ne polluent presque pas et n'ont pas besoin de très vastes espaces au sol, comme leurs prédécesseurs, pour se pratiquer. Ces activités sont souvent constituées de centres de décisions, d'activités hautement qualifiées, du commerce de luxe (commerce de proximité et grandes surfaces), qui se pratiquent, en général, dans des endroits spatialement et essentiellement tournés vers la construction en hauteur⁴ (SHON donc plus élevées): bureaux et commerces particulièrement. Puisqu'elles ont principalement pour nom : négoce et commerce, services après vente, formations, maintenance, activités logicielles, etc.

¹ Pecqueur, abordant cette question dans « Développement local » (2^{ème} édition : 2000), parle, à propos des zones d'activités économiques, en matière de création d'emplois pour les communes qui les aménagent, d'une efficacité à la fois « *discutable et ambiguë* » (page 111).

² Il s'agit précisément du deuxième sous-chapitre de ce chapitre.

³ La nature de ces activités est perçue par plusieurs auteurs comme étant la cause principale du processus de désindustrialisation et de délocalisation qu'ont connu, entre 1980 et 1990, de nombreux territoires en France.

⁴ Ce n'est pas un hasard, s'il existe, en Ile-de-France, une taxation annuelle sur les locaux à usage de bureaux, commerciaux ou de stockage, communément appelée « taxe sur les bureaux ».

Rappelons ces phrases de Dézert (1987), résumées plus haut et dans lesquelles il décrit les nouveaux types de locaux d'activités : « (...) *Les vieux locaux industriels sont très mal commodes pour les industries de la nouvelle génération, notamment les usines à plusieurs étages installées dans les rues étroites de la proche banlieue, type Suresnes, Puteaux ou Levallois-Perret.* »

Les quelques activités consommatrices d'espace qui, parfois, résistent encore à cette nouvelle tendance tournent principalement autour de la logistique (entrepôt surtout) qui, elle aussi, se pratique de plus en plus sur des espaces plus réduits¹ et mieux organisés² : organisations immobilières notamment (Savy Michel, mars 2008).

Compte tenu de ce changement de contexte économique, il est presque évident de reconnaître que les activités qui ne nécessitaient pas autrefois plusieurs mètres carrés de SHON ou qui n'avaient pas besoin d'un certain luxe sont en train progressivement d'être dans ce besoin et, par conséquent, d'attiser les convoitises des communes par rapport aux enjeux fonciers et économiques dont elles disposent.

Par exemple, l'artisanat d'hier, que les communes centrales (centralité) rejetaient (Labasse, 1970) ou que certaines communes périphériques ne voulaient pas accueillir, est très différent de celui d'aujourd'hui. Ce secteur, « *aujourd'hui très pesant dans la balance économique française* », francilienne notamment (selon Luce et Delaporte – octobre 2006 –, l'artisanat francilien, c'était, en 2004, 21,6%³ des entreprises répertoriées et 14% des établissements ; de surcroît, il occupait environ 474.000 actifs, soit 9% des emplois), est, de nos jours, en train, sous la houlette des Chambres de Métiers et de Commerce, de devenir très attractif pour le développement économique, particulièrement communal (Lachaume, 2007 ; Luce et Delaporte, op. cit.).

¹ Du fait notamment des externalisations qui ont permis aux entreprises logistiques de mieux gérer leurs besoins spatiaux. Aujourd'hui, elles n'ont plus les mêmes besoins spatiaux que quand elles concentraient et géraient tout.

² Savy (séminaire Laboratoire CRETEIL du 27 mars 2008), présentant les entreprises en charge des opérations externalisées de la logistique, parle d'un regroupement concernant les services externalisés, les équipements immobiliers et le traitement de l'information.

³ Ce pourcentage correspondait, toujours selon la même source, à 130.000 entreprises (826.000 en France) réparties comme suit : bâtiments 38%, services 35%, productions fabrications 17,8% et alimentation 8,7%. Quant à la répartition spatiale, elle s'effectuait comme suit : Paris 23,8%, Proche couronne 32,8% et Grande couronne 38,9%.

Mandres-les-Roses, dans son premier PLU¹, qui est actuellement en cours de définition, compte en faire une priorité. Et Créteil, après lui avoir consacré (le nouvel artisanat) son centre ville lors de sa réhabilitation, espère bien continuer de lui accorder un grand intérêt dans les années à venir².

« Au cours des deux dernières décennies, l'artisanat a connu une profonde mutation tant au niveau national que francilien. Le recul des activités de production et du secteur de l'alimentaire et le développement des activités du bâtiment, dans une moindre mesure de celle des services ont modifié les besoins en locaux professionnels. On a vu qu'en Ile-de-France, la quasi-totalité des entreprises artisanales est implantée dans une commune urbaine. Pour être en contact direct avec la clientèle, composée en grande partie de particuliers, l'entreprise artisanale a besoin d'être implantée au cœur de la ville. Cette présence au cœur de la cité est un facteur de cohérence sociale et d'animation urbaine. » (Luce et Delaporte, op. cit. : 105)

Les nouveaux enjeux, que constituent aujourd'hui les « nouvelles activités », passent aussi par les zones d'activités économiques qu'abritent les communes. Celles-ci ont connu, au cours de ces deux dernières décennies, des transformations très intéressantes sur le plan économique (voire spatial).

Les zones d'activités économiques actuelles présentent des différences significatives par rapport à celles des « années 70-80 ». Si leur vocation première est quasiment restée la même (le développement économique), des changements dans leur forme méritent, toutefois, d'être signalés. A la différence de celles qui les ont précédées, les zones d'activités économiques actuelles semblent être plus « *design*³ » et plus construites⁴ (c'est-à-dire des SHON souvent plus élevées). Aujourd'hui, on pourrait même parler d'un changement progressif de nomenclature, en ce sens que la plupart de ces zones d'activités économiques sont désormais

¹ Mandres-les-Roses dispose encore (du moins jusqu'en 2008, c'est-à-dire au cours de notre visite de terrain) d'un POS.

² Ces informations sont recueillies lors de nos études de cas : entretiens avec les personnes ressources de ces communes.

³ Ce qualificatif est emprunté à la Responsable du service de l'urbanisme de la ville de Rungis, qui, opposant la « zone d'activités économiques SILIC » d'hier à celle d'aujourd'hui a utilisé ce mot pour les différencier, en ce qui concerne leurs qualités respectives : voir citation, ci-dessous.

⁴ Pour se faire une idée plus nette sur cette opposition de style et de qualité d'aménagement entre ce que nous appelons les « zones d'activités économiques d'hier » et celles « d'aujourd'hui », voir chapitre II de la présente partie (consacré aux stratégies spatiales), où nous allons davantage revenir, avec des exemples précis (Créteil et notamment Rungis), sur ces espaces.

appelées « *quartiers d'activités* »¹. La zone d'activité SILIC, à Rungis, en est une parfaite illustration.

Autrefois réservée à l'industrie et à l'artisanat (majoritairement du secteur secondaire), la zone d'activités économiques SILIC est devenue, en seulement quelques années, un véritable quartier de bureaux, un quartier d'affaires très prisé par les entreprises.

« *Dans cette zone, on trouvait jadis de l'industrie, de l'artisanat, au sens secteur secondaire ; bref, à peu près du tout. Aujourd'hui, c'est devenu un parc privé d'affaires exclusivement réservé aux bureaux (d'immenses bureaux en verre, à la fois très beau et très design que vous pourrez visiter). On y trouve aujourd'hui les sièges sociaux de grandes sociétés et de grands groupes, tels que Danone, Thalès, etc.* », nous a précisé la Responsable² du service de l'urbanisme de la ville,

Aujourd'hui, la zone d'activités économiques (ou le quartier d'affaires) SILIC³ est considérée comme le « *plus important parc privé d'Europe* », comme semblent l'attester les chiffres, ci-dessous, qui actuellement la présentent :

- 350.000 m² de bureaux et de locaux,
- 350 entreprises pour 11.000 emplois (source des données : ADOR mars 2011).

« Nouvelles activités » et « zones d'activités économiques nouvelle génération » semblent, ainsi, donner une autre dimension au marché des locaux d'activités, qui désormais rivalise d'ardeur avec celui des logements (s'il ne l'a pas largement dépassé, en termes de dynamisme. Mais il est important de préciser que ceci n'est pas ici l'objet de notre analyse, c'est-à-dire faire une étude comparative entre les deux types de marché).

¹ Si la Chambre des Commerce et d'Industrie continue de les considérer comme des « zones d'activités », certains élus locaux, rencontrés dans le cadre de ce travail, préfèrent parler de « *quartiers d'activités* », voire de « *parcs d'activités* » et n'hésitent pas à nous le faire savoir: par exemple le quartier l'Echat à Créteil.

² Au cours de l'entretien du 16 mars 2010.

³ Nous allons revenir, un peu plus loin (chapitre II de cette partie), sur cette zone d'activités (celle de la SILIC à Rungis) et particulièrement sur ses mutations, en matière d'aménagement, au cours de ces dernières années.

3.2. Le marché actuel des « locaux d'activités », signe du grand intérêt porté sur les « nouvelles activités »

S'intéresser aux « nouvelles activités », notamment à leurs enjeux, revient également à porter un intérêt particulier sur le marché des locaux d'activités¹ qui, aujourd'hui, constitue, en soi, un réel marché. Le développement des agences immobilières, dont le rôle est d'aborder les acteurs afin de les rapprocher (sans prise de position aucune : rôle d'intermédiaire), démontre ce nouvel intérêt.

Dans les pays anglo-saxons ou de tradition anglo-saxonne, ce phénomène a grandement pris de l'ampleur, au cours de ces dernières années, à tel point que l'agent immobilier est désormais presque assimilé à l'avocat. « *En Angleterre ou aux Etats-Unis, chacune des parties à son agent. C'est comme un système d'avocat ; le vendeur à son agent, l'acquéreur aussi* », a déclaré, en 2006, Maginel².

Le marché des locaux d'activités a été au centre des préoccupations économiques de nombreux pays de l'OCDE, au cours de ces dernières années. Dans plusieurs pays de l'Union Européenne, par exemple, le marché des locaux d'activités a mobilisé des mannes financières importantes (voir tableau 21 : ci-dessous). Ainsi, en 2005, le Royaume Uni a représenté, lui seul, presque la moitié du chiffre d'affaires européen des marchés des locaux d'activités.

Tableau 21 – Chiffres d'affaires des marchés des locaux d'activités en Europe (principaux pays), 2005 (en milliards d'euros)

Royaume uni	France	Espagne	Allemagne	Pays Bas	Total
216	62	20	13	11	322

Source : auteur, à partir des données de CBRE (septembre 2005).

En France, au début des années 2000, trois particularités (toutes sur les investissements) liées au dynamisme du marché des locaux d'activités avaient été signalées par CBRE (septembre 2005). Il s'agit :

- *d'un volume d'investissement important* : 1,03 milliard d'euros engagé en locaux d'activités, au cours des huit premiers mois de 2005, soit un niveau supérieur à l'ensemble de 2004 (850.000 millions d'euros engagés) ;

¹ Par « marché des locaux d'activités », il faut sous-entendre l'immobilier d'entreprise.

² Maginel Serge est membre de la direction générale de CBRE.

- *d'une montée en puissance des investisseurs étrangers*, notamment les « *Nord-américains* » qui, par exemple, représentaient, au cours des huit premiers mois de 2005, 30% des acquisitions ; se plaçant ainsi en tête des acquéreurs et devant les Français (24%), les Fonds Européens (17%), les Britanniques (15%), les « *Moyens-orientaux* » (8%), etc.
- *et d'une augmentation des ventes de promoteurs* : celles-ci étaient passées dans les cessions, entre fin 2004 et 1^{er} septembre 2005, de 8% à 21%, soit un taux de croissance mensuel de 1,62%.

Si aujourd'hui, du fait de la crise financière et immobilière de 2008¹, la tendance n'est pas exactement la même que celle du début des années 2000² (de nos jours, on signale une baisse des investisseurs étrangers, une baisse du volume de transactions, etc.), elle ne semble pas pour autant beaucoup affaiblie, notamment en Ile-de-France où « *les différents compartiments du marché de l'immobilier d'entreprise font preuve d'une résistance étonnante³ dans un contexte macro-économique pourtant extrêmement perturbé* » (KEOPS, juin 2010).

Le marché des locaux d'activités en Ile-de-France, dont l'investissement au 31 octobre 2010⁴ est estimé à 9,3 milliards d'euros, offre encore des opportunités économiques importantes, comme semblent le confirmer les données du tableau ci-dessous.

Tableau 22 – Offres et Placements du marché de l'immobilier d'entreprise en Ile-de-France, par secteur d'activité, 2010⁵ (en m²)

	Bureaux	Activités	Logistique
Offres	4.842.000	2.082.000	non déterminées
Placements	1.830.000	580.000	920.000

Source : auteur, à partir de KEOPS (octobre 2010).

¹ Septembre 2008 pour le cas de la France ou des pays européens et 2007 pour le cas des Etats-Unis (crise des *subprimes*).

² Les engagements en immobilier d'entreprise ont atteint leur pic, entre 1992 et 2009, en 2007, c'est-à-dire l'année à laquelle ils ont avoisiné les 30 milliards d'euros (source : KEOPS, octobre 2010).

³ Le marché de l'immobilier d'entreprise dans certains départements de la région est peu affecté par la crise, si l'on peut s'exprimer ainsi. Par exemple, le département du Val-de-Marne « *a pu relativement bien résister à la crise et limiter son taux de chômage à 7,7% alors que la moyenne régionale s'élève à 8,2%.* » (Gouge, janvier 2011).

⁴ Il s'agit ici du bilan de l'année 2010.

⁵ Il s'agit de chiffres annuels pour 2010, mais au 31 octobre, date du bilan fait par KEOPS (notre source).

Même si Paris reste le principal bénéficiaire de cette reprise de l'immobilier d'entreprise francilien, la plupart des secteurs d'Ile-de-France ont vu leur niveau de placement (marché des bureaux surtout) nettement progresser en 2010. Par exemple, ce sont 618.000 m² de bureaux qui ont été commercialisés dans les Hauts-de-Seine, soit une évolution de 30% par rapport à 2009 ; tandis que dans le Val-de-Marne et en Seine-Saint-Denis, les deux autres départements de la Petite couronne, c'est « *la stabilité* » qui a été signalée. Pour ce qui est de la Grande couronne, c'est-à-dire les autres départements de la région, c'est une augmentation de 37% qui est indiquée par rapport à 2009 (KEOPS, ibidem).

Chapitre II. Les stratégies économiques de développement communal

1. Les interventions économiques des communes

Selon Dumont (1993), le champ économique local français a suivi une évolution en trois temps :

- un premier, caractérisé par une absence totale de politique économique locale, c'est-à-dire jusqu'avant les deux premiers tiers du 20^{ème} siècle ;
- un deuxième, où les collectivités locales ont commencé seulement à s'intéresser aux politiques économiques : cette période dite « *d'interventionnisme économique* » peut être située dans le temps entre la fin des deux premiers tiers du 20^{ème} siècle (les « années 60 » à peu près) et le début des « années 80 » ;
- et un troisième, où les collectivités locales sont passées de « *l'interventionnisme économique* » à une « *politique économique* » : cette période a surtout correspondu à l'avènement de la décentralisation.

Ce découpage chronologique et diachronique (ou temporel) relatif à l'intervention économique locale ne paraît pas, en revanche, être valable pour toutes les collectivités locales. Parce que, si avant la décentralisation la collectivité territoriale « région » n'existait pas, après celle-ci, la collectivité territoriale « commune » n'a jamais bénéficié, juridiquement, d'une réelle autorisation du législateur pour une intervention économique ; bien que, par ailleurs, nous puissions dire qu'il ne lui a été aussi jamais interdit d'agir.

S'agissant donc des communes sur lesquelles porte particulièrement notre étude, nous allons faire une analyse en deux temps, c'est-à-dire avant l'Acte I de la décentralisation et après celui-ci.

En effet, l'intervention économique des communes a connu une évolution particulière. Si avant la décentralisation, les communes ont eu certains privilèges en matière économique,

après l'Acte I de la décentralisation (exactement 1981-1982), ceux-ci ont semblé leur échapper au profit des régions, puis des groupements de communes¹

1.1. L'interventionnisme des communes d'avant décentralisation

Avant la décentralisation, la commune qui formait avec le département les deux types de collectivités locales en France, n'avait aucune prérogative exactement définie par le législateur, en matière d'intervention économique. Les quelques interventions qui se faisaient, par ci et par là, découlaient de la pugnacité de certaines communes qui voyaient dans cette réservation par l'Etat du droit d'intervenir économiquement une sorte de privation pour le développement économique local.

C'est dans cette sorte d'esprit de révolte (insoumission à la loi) qu'il faut inscrire les interventions épisodiques qui se faisaient, par exemple, « *dans les communes bretonnes* » et dont faisait allusion Phlipponneau en 1993, lors du colloque² du CREPIF du 16 juin.

Selon Phlipponneau, la véritable action économique communale n'a pas commencé, en Bretagne, en 1982, c'est-à-dire après la décentralisation, comme semblaient le soutenir certains intervenants (Dumont, 1993). Car, d'après lui, en Bretagne où les entreprises sont présentes depuis très longtemps, les communes avaient déjà cette tradition d'intervention depuis les « années 50 ». Il ajoute, se référant cette fois-ci à l'ensemble des communes françaises : « *On n'a pas tenu compte, en réalité, dans chaque commune, des règles législatives. Les initiatives prises par les villes ont été extrêmement importantes (...)* » (Phlipponneau In CREPIF, décembre 1993).

Donc, depuis la création des communes en France jusqu'à la décentralisation, aucune loi n'a été élaborée, puis votée par le législateur pour permettre une intervention économique pérenne des communes, ni même des départements. Les quelques textes juridiques allant dans ce sens et qui pourraient, au demeurant, être considérés comme une autorisation d'intervenir, sont respectivement deux jurisprudences (« années 30 » et 1974) et deux décrets (1975 et 1978).

¹ Bien que ceux-ci ne soient pas encore officiellement considérés par le législateur comme un niveau de collectivités territoriales.

² Ce colloque tenu à Paris, à la Sorbonne, avait pour thème : « *Les stratégies économiques communales en Ile-de-France* » et au cours duquel Phlipponneau avait longuement attiré l'attention des intervenants sur les interventions économiques des communes d'avant décentralisation, notamment celles de la Bretagne.

Les deux jurisprudences :

- *première jurisprudence, c'est-à-dire celle adoptée dans les « années 30 »* : elle autorisait une intervention économique des communes seulement en cas de défaillance du secteur privé ou en cas de satisfaction insuffisante d'un besoin économique par le secteur privé ;
- *deuxième jurisprudence, en date de 1974* : elle portait autorisation de la vente par une commune à une entreprise d'un terrain au prix symbolique d'un franc le mètre carré, de bâtiments et de bureaux fournis au prix coûtant avec des facilités de paiement, de branchements au réseau existant exécutés gratuitement, de prise en charge de frais de déménagement du matériel d'une entreprise, d'exonération de la patente¹ (imposition que la taxe professionnelle a remplacé entre 1976 et 2010) pendant 5 ans.

Les deux décrets :

- *décret de 1955* : autorisation d'exploitation directe des services d'intérêt public ;
- *décret de 1978* : autorisation à accorder des subventions aux sociétés coopératives ouvrières de production.

En somme, pendant cette période où le territoire national était encore l'objet des politiques d'aménagement dirigées par l'Etat central (centralisation et aménagement du territoire), le législateur n'a, semble-t-il, à aucun moment jugé véritablement nécessaire de conférer aux échelons locaux le pouvoir d'intervenir, en matière de développement économique. C'est la raison pour laquelle, il a fallu quasiment attendre l'Acte I de la décentralisation pour qu'enfin se présente une nouvelle situation, en termes d'interventions économiques des collectivités locales.

1.2. L'état du « ni...ni... » d'après l'Acte I, voire l'Acte II de la décentralisation

Dès qu'il s'est agi de passer à l'Acte I de la décentralisation, devant marquer une nouvelle ère politique locale, on a assisté à quelques assouplissements du législateur vis-à-vis des interventions économiques des collectivités locales, en général, et des communes, en particulier. En effet, le projet de loi de 1981 concernant le plan intérimaire a, dans le souci de

¹ La contribution des patentes fut instituée par l'Assemblée Constituante, en France, en 1791. Celle-ci fut supprimée et remplacée par la taxe professionnelle par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975.

mettre un terme aux « *interventions par exception* » (interventions qui, soit sont autorisées pour une période et un contexte bien déterminés : suites des guerres telles 14-18 et 39-45, crise économique des « années 30 », choc pétrolier de 1974 ; soit émanent des opérations de fait, c'est-à-dire des interventions qui sont le fait d'une violation délibérée de la loi), consacré « *un chapitre entier aux interventions économiques des collectivités locales.* » (Dumont, décembre 1993).

L'autre particularité ou innovation majeure de ce projet de loi, c'est que, tout en conférant juridiquement le statut de collectivité locale « *économique* » à la « *région*¹ », il n'exclut pas complètement les autres collectivités (la commune et le département) de l'intervention économique, notamment la commune dont les compétences sont connues pour disposer à la fois d'un assouplissement et d'une palette très large (des compétences presque transversales). En effet, le projet de loi de 1981, bien qu'il reconnaisse, en théorie, la promotion du développement économique à la collectivité territoriale « *région* », nouvellement créée, précise, en outre, de façon claire et nette, que la commune peut intervenir en matière économique. (Dumont, *ibidem*).

Dans un premier temps, on peut même penser que cette précision a été faite sans contrainte majeure, parce que laissant une large marge de manœuvre économique aux communes. Sauf que, quelques années plus tard, on va assister à un premier resserrement. Puisqu'en 1988 est adoptée la « *loi d'amélioration de la décentralisation* » qui met un terme aux « *interventions directes des communes* », c'est-à-dire aux interventions consistant à venir directement en aide aux entreprises en difficultés. Pour le législateur, continuer à autoriser une telle pratique aux communes qui, d'après certains auteurs², commençaient à abuser de cette marge de manœuvre, pourrait être, notamment dans le moyen et long terme, source de déséquilibres budgétaires graves.

Il y aura même une deuxième tentative de resserrement ou de réorganisation des interventions économiques des communes. Cependant, celui-ci ou celle-ci est resté(e) sans suite. Il s'agit exactement de la loi du 06 février 1992 visant à adopter l'intercommunalité (les

¹ En effet, la région est considérée en France, parfois même de façon abusive, comme la collectivité locale chargée de faire de l'économie. Comme au département, que l'on attribue, *ipso facto*, et parfois de façon abusée, « le social ».

² La plupart des intervenants et des personnes ayant participé aux débats du colloque, cité plus haut, sont revenus sur ce constat.

intercommunalités) comme cadre d'intervention économique, au détriment des communes au sens strict du terme. Selon Liquet (octobre-novembre, 2002¹) cette loi a échoué parce qu'elle « n'avait pas réussi à faire décoller la taxe professionnelle » qui devait « être le ciment de la mise en place de l'intercommunalité ».

Cette réorganisation, envisagée par le législateur en 1992 et qui, apparemment, n'avait pas convaincu la grande majorité des communes, aura finalement lieu en 1999, quand fut adoptée la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite aussi « loi Chevènement » et relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Car, en dehors de son objectif clairement affiché (simplification de la coopération intercommunale), cette loi a modifié le paysage économique des communes. La « loi Chevènement » a quasiment transféré les « rênes économiques » à l'intercommunalité, et ce, au détriment des communes. Ce que n'avait pas pu réussir la loi de 1992 qui pourtant visait déjà le même objectif.

La taxe professionnelle unique, qui a principalement sous-tendu cette loi a, par conséquent, servi pour une bonne partie de son existence, à mettre en œuvre des actions économiques. Avec cette loi et malgré la suppression ou le remplacement de la taxe professionnelle, il convient de noter que la politique de développement économique des communes se construit désormais à une échelle qui dépasse le cadre communal *stricto sensu*.

En revanche, on peut avoir à l'esprit, comme en 1981-1982, c'est-à-dire pendant l'avènement de l'Acte I de la décentralisation, que la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 n'exclut pas totalement les communes du champ des interventions économiques.

Premièrement, il importe de rappeler que toutes les communes ne sont pas membres d'une intercommunalité (Rungis souvent cité dans ce travail, par exemple).

Deuxièmement, toutes les intercommunalités ne sont pas à fiscalité propre type TPU², c'est-à-dire avant la suppression de la taxe professionnelle (car elle fut entre 1999 et 2009 le ciment de la mise en place de l'intercommunalité en France).

Troisièmement, en dépit d'une appartenance à un EPCI, même de type TPU ou tout simplement à fiscalité entreprise unique, une commune peut bien avoir des ambitions économiques différentes de celles de l'intercommunalité dont elle est membre. Ce qui, d'ailleurs, est encore le cas de plusieurs communes françaises membres d'un EPCI à ancienne

¹ In Stratégies de développement local n° 25.

² Aujourd'hui, il s'agit plutôt de ses remplaçants.

Taxe Professionnelle Unique, où est encore maintenue dans leur organigramme « *une direction du développement économique* ». (Stratégies de développement local n° 41, novembre 2004).

Quatrièmement, « *en droit, au-delà des lois de la décentralisation, la clause générale de compétence des collectivités locales leur permet de régler les affaires de leur compétence sans qu'une définition précise et limitative en existe. Les collectivités peuvent donc intervenir, sous le contrôle du juge, dans tout domaine, sur base de l'intérêt public local et dès lors que la compétence n'est pas dévolue par les textes à une autre personne publique.* » (Lambert, décembre 2007).

« *La clause de compétence générale, qui donne à la commune l'aptitude juridique à traiter les affaires communales, assure donc à celle-ci une réserve quasi inépuisable de matière première lorsque l'on sait que les fonctions des personnes publiques sont en perpétuelle évolution et ont plutôt tendance à prendre de l'ampleur, voire de l'embonpoint, qu'à régresser* » (Lachaume, 2007).

2. Zones d'activités et interventions économiques des communes

En France, une zone d'activités économiques est « *un site réservé à l'implantation d'entreprises dans un périmètre donné* »¹. Les zones d'activités économiques sont définies, aménagées et gérées par la collectivité locale à laquelle appartient le territoire d'implantation (souvent la commune ou l'intercommunalité). Elles réunissent autour d'un même objectif de croissance et dans une logique de partenariat, les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les entreprises (un véritable Partenariat Public Privé, tant recherché dans le développement territorial² – Pecqueur 2000 –). Généralement placées sous le régime juridique du lotissement, elles sont, pour la plupart, situées en périphérie des grands centres, souvent à proximité des grandes infrastructures de transport, telles que les autoroutes.

¹ Cette définition et la typologie qui la suit sont tirées (le 10 mars 2010) de ce site consacré aux zones d'activités économiques en France : www.zonedactivite.com, rubrique dictionnaire. Adresse complète du lien proposant cette définition : http://zonedactivite.com/dictionnaire_developpement_economique/Zone-d-activite-economique--i214.htm);

² Pour rappel, le développement territorial se définit, selon Pecqueur, comme « *un processus de mobilisation des acteurs (...)* », d'où la multiplicité souhaitée des acteurs.

Engendrée par la mutation économique des années 1960, la notion de zone d'activités est, alors, une approche novatrice de la répartition des compétences, visant à établir un meilleur équilibre des richesses entre les territoires. On compte aujourd'hui, en France, entre 24.000 et 32.000 zones d'activités représentant, à peu près, une superficie d'environ 500.000 hectares¹.

Selon la nomenclature, il existe différentes catégories de zones d'activités économiques :

- les Zones Artisanales (ZA),
- les Zones Commerciales² (ZC) : exemple Carrefour Pompadour à Créteil,
- les Zones Industrielles (ZI),
- les zones logistiques (stockage et distribution de produits) : exemple SOGARIS à Rungis),
- les zones d'activités de services : exemple l'Echat à Créteil,
- les zones mixtes, de plus en plus fréquentes et regroupant souvent activités industrielles, entreprises logistiques, activités technologiques, commerce, etc. : exemple la ZAE François Coppée à Mandres-les-Roses, où l'on peut à la fois retrouver l'industrie, le bureau, l'artisanat, le stockage, etc. ;
- les zones portuaires et aéroportuaires,
- les zones d'activités technologiques,
- les zones spécialisées (activités industrielles spécifiques),
- les technopoles où se concentrent entreprises, centres de recherche et universités : par exemple, Sophia Antipolis.

Leur taille varie suivant la vocation de la zone et les capacités économiques de la collectivité locale qui les aménage. Ainsi, on peut trouver des zones de quelques milliers de mètres carrés de superficie à des zones de milliers d'hectares de superficie.

De plus en plus soumises à des exigences, environnementales notamment (intégration dans les schémas de développement durable), les zones d'activités ont, sans doute, pris leur place dans la ville, où elles cherchent à représenter une sorte de vitrine chargée de promouvoir la ville et sa région, à l'échelle nationale comme internationale. Le rôle principal d'une zone d'activités, d'après plusieurs élus rencontrés, est, en effet, de chercher à véhiculer une image

¹ Source : site des zones d'activités économiques françaises : www.zonesdactivites.org (le 10 décembre 2010).

² Les zones commerciales sont souvent situées dans des ZAC.

forte des entreprises qui s'y sont déjà implantées, mais également celle des futurs investisseurs.

Etudier aujourd'hui les zones d'activités économiques en France, est presque synonyme d'étudier le développement économique territorial dans toutes ses facettes ; car dans la littérature actuelle, celles-ci renvoient à plusieurs thématiques économiques locales :

- interventions économiques des villes, en particulier, et des collectivités locales, en général (Demazière Christophe, 2004 et 2005) ;
- attractivité des villes ou marketing territorial (Guénancia et al., 2000, Jallas, 2001 et 2003) ;
- création d'emplois et retombées fiscales communales directes et indirectes (Gouttebel, 2003 ; Demazière, 2004 et 2005) : taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxes foncières sur les propriétés non bâties, versement transport, redevances bureaux, taxe annuelle bureaux ; etc.

C'est donc par cette énumération des centres d'intérêt économiques, qui tournent autour des zones d'activités, que nous commençons ici notre analyse. Toutefois, parmi cette série de champs d'intérêt énumérés, celui qui retient plus notre attention est celui qui renvoie à la fiscalité, en l'occurrence, celui qui perçoit les zones d'activités comme des retombées fiscales pour les communes¹. Si nous nous intéressons davantage à cette corrélation, c'est pour apporter une double précision concernant, aujourd'hui, la relation entre les zones d'activités et les interventions économiques des communes, d'une part, mais aussi entre celles-ci (les zones d'activités) et le développement économique territorial (par le biais de la fiscalité directe locale notamment), d'autre part.

Jusqu'en 1999, la grande majorité des zones d'activités étaient dites « *communales* » parce qu'à la fois créées, gérées et directement entretenues par les communes (Jallas, 2001) qui, conséquemment, s'intéressaient aux différentes retombées fiscales qui pouvaient en découler. Seulement, depuis le développement de l'intercommunalité, marqué par l'adoption de la loi du 12 juillet 1999, on semble assister à un nouveau contexte.

Les zones d'activités et les intérêts fiscaux directs qui en résultent deviennent de plus en plus des opportunités intercommunales. La taxe professionnelle, qui poussait massivement les

¹ C'est-à-dire celui qui peut être l'objet d'une étude corrélatrice entre zones d'activités économiques et fiscalité directe locale.

communes à s'orienter vers cette stratégie d'aménagement et de développement économique (Demazière, 2000, 2004 et 2005 ; Gouttebel, 2003 ; etc.) en attirant les entreprises sur leur territoire, ne présente plus les mêmes enjeux pour elles. Celle-ci est, depuis 1999 et jusqu'à sa suppression en 2010, presque majoritairement mutualisée et unifiée (TPU), puisqu'elle correspondait, selon la DGCL (février 2009), au 1^{er} janvier 2009, à 48,55%¹ des modes de financement des intercommunalités à fiscalité propre existant. Entre 1999 et 2010, on parlait plus de Taxe Professionnelle Unique (TPU) et de la Taxe Professionnelle de Zone (TPZ), que de la Taxe Professionnelle (TP). Aujourd'hui que la taxe professionnelle est supprimée, la mutualisation demeure encore, car la grande majorité des 26,5% de la CVAE réservés au bloc communal ainsi que la CFE et l'IFER sont destinées aux intercommunalités.

Le transfert des compétences, qui a suivi la loi du 12 juillet 1999, est donc bien passé par là. Bien qu'il soit fait de façon différente d'une intercommunalité à une autre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), le transfert de compétences entre communes et intercommunalités a induit des changements non négligeables sur la nature de gestion des zones d'activités économiques. Désormais, celles-ci relèvent, juridiquement, plus du domaine des intercommunalités que de celui des communes. Car si l'on procède au décryptage de prérogatives contenues dans cette loi, on verrait comment les intercommunalités ont supplanté les communes, en matière de gestion, voire de création et d'aménagement des zones d'activités économiques.

Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes sont actuellement, et de façon incontestable, les principales créatrices, aménageuses et gestionnaires des zones d'activités économiques en France (Jallas, 2003). La loi Chevènement, qui « *a une vision essentiellement juridico-fiscale de l'agglomération* », a presque complètement changé le cours des choses. Selon la FNAU (décembre 2000), l'objectif majeur visé par cette loi est de « *donner à l'institution intercommunale centrale les moyens (compétences et ressources fiscales) qui lui permettront de mettre en place une stratégie de développement économique, social et urbain.* »

¹ 1.263 (soit 16.964 communes) des 2.601 (soit 34.166 communes) intercommunalités recensées, au 1^{er} janvier 2009, utilisaient la TPU comme fiscalité propre.

Pour les communautés urbaines, par exemple, il est désormais attribué, « *en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires.* » (Jallas, 2003).

Pour les communautés d'agglomération la loi précise : « *en matière de développement économique, la communauté est compétente en ce qui concerne la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires qui sont d'intérêt communautaire, les actions de développement économique d'intérêt communautaire.* » (Jallas, *ibidem*).

S'agissant, enfin, des communautés de communes, la loi spécifie : « *La communauté de communes exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire des compétences relevant de chacun des deux groupes suivant : aménagement de l'espace, actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté* ». Et un peu plus loin elle ajoute : « *Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal de TPU, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence.* » (Jallas, *op. cit.*).

Cependant, par rapport à ce travail d'études et de recherches, la question que l'on va poser et qui est étroitement liée à cette nouvelle donne économique (communale et intercommunale) est la suivante : comment les communes peuvent-elles encore continuer à garder directement le lien (liens fiscaux notamment) avec ces espaces économiques qui sont, pour la plupart, non seulement créés par elles¹ (raison historique), mais également présents sur leur territoire (raison géographique et spatiale)² ?

Trouver des éléments de réponse à cette question amène à étudier les enjeux qui lient, présentement, ou pourraient lier la taxe foncière sur les propriétés bâties³ à ces territoires (les zones d'activités) et qui poussent ou pousseront la collectivité locale « commune » à

¹ La plupart des zones d'activités économiques datent d'avant 1999, année de l'adoption de la grande loi sur l'intercommunalité.

² En effet, une intercommunalité n'est qu'un ensemble de communes.

³ Désormais leur principale source de revenus directs, puisqu'elles ont progressivement perdu, et ce, depuis 1999, la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants) au profit des intercommunalités.

continuer à s'intéresser davantage aux zones d'activités économiques. En d'autres termes, étudier, à travers les activités (et, par conséquent, les zones d'activités économiques), les enjeux fiscaux existant, à l'échelle communale, entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et l'entreprise.

Comme nous avons cherché à le démontrer dans la première partie de cette thèse, le foncier bâti présente des enjeux économiques importants et pourrait, en conséquence, être une alternative pour les communes, dans une perspective de limiter la coupure du lien d'intérêt fiscal longtemps existant, en France, entre l'entreprise et le territoire « commune ».

Présentant en partie (foncier bâti « Entreprise ») des caractéristiques, en matière de composition d'assiette, comme les « impôts 100 % entreprise » (hier ancienne taxe professionnelle et aujourd'hui le binôme CET/ IFER), le foncier bâti semble être prêt pour, d'une part, participer à recréer le lien fiscal direct, aujourd'hui très affaibli, entre l'entreprise et la commune et, d'autre part¹, corriger les incohérences créées par la redistribution de la TPU entre communes « *socialement pauvres* », communes « *moyennement riches* » et communes « *socialement riches* » (Davezies, 2004 et Rousseau, septembre 2004²).

Aujourd'hui, en dépit de l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, conférant plusieurs prérogatives aux intercommunalités, les zones d'activités économiques semblent encore représenter, pour les communes, des enjeux économiques directs. En effet, celles-ci

¹ Dans une certaine mesure.

² D'après Rousseau et Davezies, les communes « *socialement pauvres* » représentaient la catégorie de communes ayant plus couru le risque de pertes fiscales, quant à la mutualisation de la taxe professionnelle, en ce sens qu'il s'agit, pour la plupart, de communes situées en périphérie, c'est-à-dire des communes potentiellement riches en taxe professionnelle assise sur les équipements et l'immobilier (effet des zones d'activités économiques, par exemple). En conséquence, en cas de mutualisation de la taxe professionnelle, dans le cadre d'un EPCI à TPU, comme ce fut souvent le cas en France au cours des dix dernières années de l'existence de cet impôt (2000-2010), les recettes fiscales de ces dernières, au lieu de les servir directement, vont, soit servir à l'intercommunalité (intérêt général), soit être redistribuées à l'ensemble des communes membres de cette même intercommunalité (intérêts plus particuliers que généraux). Ce qui voulait dire que la mutualisation de la taxe professionnelle arrangeait plus les autres communes, particulièrement celles dites « *socialement riches* » (voire « *moyennement riches* »), que les communes « *socialement pauvres* » dont la situation vient ici d'être décrite. Puisque, contrairement aux communes « *socialement riches* », plutôt dominées par les bases « logements » (ces communes, selon les auteurs, sont souvent habitées par les populations – contribuables – qui faisaient la base salariale ; donc plus résidentielles qu'économiques), c'est-à-dire plus affectées par la suppression de la part salaire opérée entre 1999 et 2003, les communes « *socialement pauvres* » disposaient plus de bases « Equipements et Biens Mobiliers ». En gros, selon Rousseau et Davezies, la mutualisation de la taxe professionnelle symbolisait, en quelque sorte, un secours financier taxe professionnelle des communes « *socialement pauvres* » vis-à-vis des communes « *socialement riches* ».

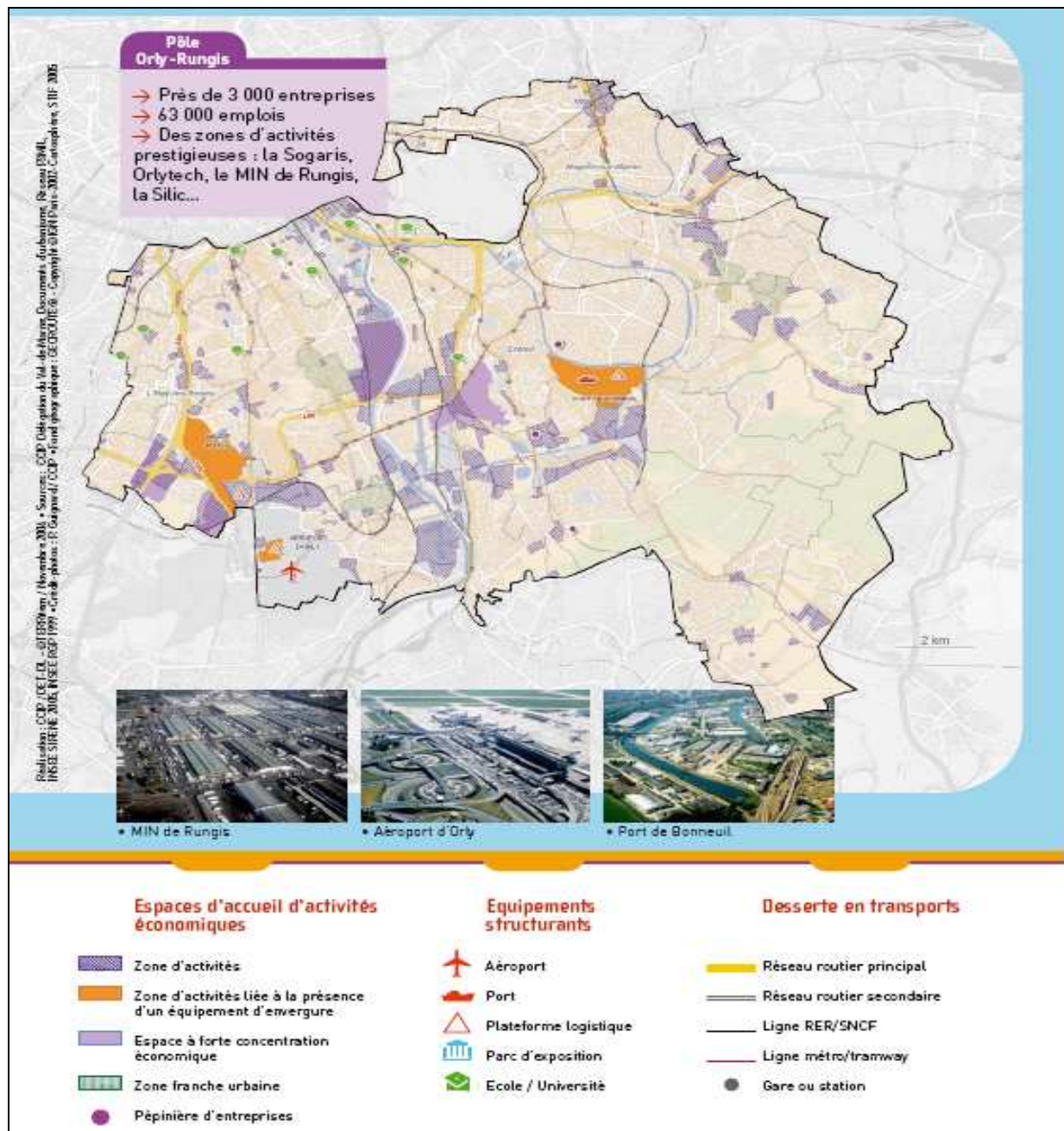
continuent dans leur grande majorité de les concevoir comme une bonne stratégie de développement économique communal (attraction des entreprises sur leurs territoires), donc comme un moyen de double développement économique : création d'emplois¹ et retombées fiscales directes (TFB) et indirectes (TP) (« Le courrier des maires », décembre 2005). Aussi, l'intercommunalité à qui le législateur a principalement confié les missions d'aménager, de gérer et d'entretenir les zones d'activités économiques, n'est pas en soi – juridiquement – une collectivité locale. Et cela les communes le savent pertinemment, d'où cet espoir souvent fondé sur les zones d'activités économiques pour mieux asseoir leurs stratégies de développement économique (interventions économiques des communes).

Le Val-de-Marne, le département le moins industrialisé de la région Ile-de-France et où cette stratégie de développement économique paraît très valorisée, peut nous servir d'exemple. En 2002, le Val-de-Marne, avec ses 47 communes, disposait de 2.800 ha de zones d'activités économiques (Jallas, 2003). Ce qui correspondait à environ 11% de la superficie du département, soit en moyenne 60 ha de zones d'activités par commune. Et en 2010, la CCIP/Val-de-Marne², faisant le « *panorama des zones d'activités économiques* » du département, note l'existence de 164 zones d'activités économiques (soit plus de 3 zones d'activités économiques en moyenne par commune) et 25 immeubles de bureaux de plus de 3.000 m² de SHON (soit plus d'une commune sur deux dispose d'un immeuble de bureau de plus de 3.000 m² de SHON), auxquels elle invite d'ajouter les 27 zones d'activités économiques et les 12 immeubles de bureaux en projet dans le département (voir carte 2 : page 197).

¹ Même si, selon certains auteurs, tels que Demazière (2004 et 2005), Gouttebel (2003), Comby (2004), cela paraît très peu évident, voire incertain.

² Source : Chambre de commerce et d'industrie de Paris Val-de-Marne, octobre 2010 : <http://www.entreprises.ccip.fr/web/ccip94>

Carte 2 – Les zones d'activités économiques du Val-de-Marne en 2010



Source : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris /Val-de-Marne.

Des exemples dans le Val-de-Marne : Rungis et Orly

Rungis est souvent présentée dans le Val-de-Marne comme un modèle, en termes de mise en œuvre des stratégies de développement communal liées aux zones d'activités économiques. En effet, avec une superficie de 4,2 km², aux 3/4 occupés par des zones

d'activités économiques¹ et une population de 5.424 habitants, la commune de Rungis dispose d'une marge de manœuvre conséquente en matière de développement économique (fiscalité directe notamment). En effet, comme nous l'avons montré dans la première partie de cette thèse (chapitre III.3), la commune de Rungis dispose d'un budget, en majorité, alimenté par les impôts directs locaux économiques (ancienne taxe professionnelle² surtout, et foncier bâti économique). En 2009, par exemple, ces deux impôts ont respectivement représenté 79% et 18% des produits totaux des impôts directs de la ville (taxe d'habitation 2,5% et foncier non bâti 0,5%). On peut même affirmer, comme cela nous a été signifié par la Responsable du service de l'urbanisme³, que c'est grâce à ses ressources fiscales saines, que les autorités de la ville évoquent avec une grande fierté, que la ville n'a pas souhaité être membre d'une intercommunalité, malgré les nombreuses sollicitations des communes limitrophes, dont elle a souvent fait l'objet.

A Rungis, d'après les résultats des études de cas réalisées dans le cadre de cette thèse et qui vont être présentés dans la troisième partie⁴ (chapitre II précisément), le foncier bâti « activités » ou « économique » rapporte, en moyenne, 35 euros net/m²/an. De surcroît, si l'on se fie aux propos de ses élus locaux, la commune « *n'a pas fini de séduire les entreprises* », en ce sens que la plupart des zones d'activités économiques que l'on y retrouve sont en pleine modernisation, en vue d'être plus attractives et plus porteuses financièrement.

Par exemple, la zone SILIC, qui était jadis⁵ une zone d'activités économiques complètement orientée vers le secteur secondaire (entreposage notamment), est actuellement, sous l'effet de la financiarisation à outrance, un véritable centre d'affaires « *high tech*⁶ ». Elle abrite désormais des bureaux « tertiaire supérieur », très « *designs* », qui attirent des enseignes de très grande renommée, telles que Natexis, Danone, M6, Thalès, Nestlé,

¹ Rungis compte 5 zones d'activités économiques de plus de 332 ha, soit 3,32 km² (MIN 220 ha, SOGARIS 37 ha, SILIC 63 ha, DELTA non déterminée et EURO DELTA 12 ha) : nous reviendrons, de façon très détaillée, sur ces zones d'activités économiques dans la troisième partie de cette thèse (chapitre II.2).

² Par exemple, en 2009 (année avant le début de la suppression de la TP), la taxe professionnelle a représenté 79% du produit global des impôts directs locaux de la ville et la taxe foncière sur les propriétés bâties, en majorité « activités », a représenté 18% (Taxe d'habitation, seulement 2,5%).

³ Entretien du 16 mars 2010.

⁴ En effet, c'est dans cette partie que l'étude corrélative entre la fiscalité locale (ici le foncier bâti) et les stratégies de développement (économiques et spatiales) va être faite.

⁵ C'est-à-dire au moment de sa création, dans les années 60-70.

⁶ Nous allons revenir sur cette transformation, avec des images et des chiffres à l'appui (SHON « activités »), dans le chapitre III de la présente partie (chapitre III.1 précisément).

Laboratoires ABBOTT, Areva, Pirelli, Peugeot, etc. En effet, ce sont 750 entreprises nationales et internationales qui ont aujourd'hui choisi la zone d'activités économiques SILIC de Rungis pour leurs affaires (SILIC, 2010).

Rungis n'est pas la seule commune au profil très économique axé sur les zones d'activités économiques à se situer dans le Val-de-Marne. Orly, qui n'a pas, non plus, souhaité intégrer une intercommunalité et qui se situe, à peu près, dans le même périmètre d'emplois que Rungis, présente un profil presque similaire, en matière de développement économique, en général, et de zones d'activités, en particulier :

- une importante présence des zones d'activités économiques (7 zones d'activités sur une superficie de seulement 6,7 Km²),
- un fort rendement en fiscalité directe des « entreprises » : Orly était connue pour être parmi les communes val-de-marnaises qui disposaient des potentiels fiscaux (liés surtout à l'importance de la base brute¹) taxe professionnelle les plus élevés du département (COPAC 94, 2008) et selon la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la ville, répondant au questionnaire que nous leur avons adressé en septembre 2008, c'est le foncier bâti, avec un taux d'évolution de +7,5%, qui a disposé de la plus forte croissance des bases entre 2003 et 2006 (+6,5 pour la taxe professionnelle, +6% pour la taxe d'habitation et -7,2% pour le foncier non bâti). Aussi, d'après cette Direction, cette croissance des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'explique principalement par celle du « *foncier bâti entreprise* », en l'occurrence ce que nous appelons dans ce travail « *le foncier bâti activités* »².

Il convient, en définitive, de retenir, à propos des zones d'activités économiques, qu'elles sont non seulement très nombreuses, mais également très variées. Aussi, il faut avoir à l'esprit qu'elles constituent aujourd'hui de réelles « *stratégies d'aménagement et de développement* » (Leblanche et al. 2002). Du fait du double enjeu qu'elles semblent présenter (créations d'emplois et retombées fiscales), elles peuvent changer et transformer l'image

¹ Selon COPAC 94 (ibidem), en 2007, seules neuf communes (dont Orly), généraient 50% de la base brute de la taxe professionnelle du département du Val-de-Marne.

² Nous allons revenir sur ces questions ici abordées avec la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la ville d'Orly dans la troisième partie de la thèse, lorsqu'il va consister à étudier, de façon corrélatrice, la taxe foncière sur les propriétés bâties et les formes d'aménagement urbain (pour ce cas particulier, il va s'agir de la corrélation entre le foncier bâti et le renouvellement urbain).

d'une commune. « *L'existence d'une zone d'activités est, en effet, bien souvent une des conditions première du développement local. Elle constitue un élément fort de fixation des entreprises, de l'emploi, des populations mais aussi de la ressource fiscale.* »

Zones d'activités= entreprises= taxe professionnelle et Foncier bâti.

« (...) *Hier affaire des urbanistes et des aménageurs, la zone d'activités a pris une dimension commerciale incontestable sur un marché¹ où la concurrence fait rage. Elle ne peut plus être considérée comme un simple équipement : elle acquiert au regard du marketing un réel statut de produit.* » (Leblanche et al. *ibidem*).

Zone d'activités aujourd'hui = efficacité économique = produit répondant à la demande sur un marché porteur.

Entre les « années 60 », qui marquent leur avènement en France, et aujourd'hui, les zones d'activités économiques ont connu une évolution spatio-temporelle très rapide et intéressante. Dans l'espace, celles-ci se sont retrouvées avec des SHON plus élevées (on a aujourd'hui des zones plus construites : exemple la zone d'activités économiques SILIC à Rungis ou la zone d'activités économiques Europarc à Créteil²). Dans le temps, le concept de « zone d'activités économiques » a beaucoup évolué, passant ainsi de l'appellation « *zone artisanale* » ou « *zone industrielle* », pour la plupart d'entre elles, à celle de « *quartier d'affaires* », comme elles sont maintenant appelées dans bon nombre des communes.

¹ Pour preuve, les locaux d'activités (immobilier d'entreprise) constituent, comme nous l'avons montré dans le dernier point du chapitre I (précédent) de la présente partie, un réel marché financier et économique, dont les intérêts dépassent largement la sphère nationale.

² Nous allons revenir sur les zones d'activités économiques dans le chapitre suivant (III), lorsque nous allons aborder les « stratégies spatiales » des communes de Rungis et de Créteil. Pour la « zone d'activités économiques SILIC », nous allons revenir sur ses transformations au cours de cette dernière décennie particulièrement (c'est-à-dire comment elle est passée d'une zone d'activités « *première génération* » – zone artisanale, voire industrielle – à une zone d'activités « *troisième génération* ») et pour « Europarc », nous allons nous intéresser à son aménagement, en comparaison surtout avec ceux de celles (zones d'activités) qui l'ont précédée, c'est-à-dire la première série de zones d'activités aménagées par la commune de Créteil : Europarc est la dernière zone d'activités économiques à avoir été aménagée par la ville de Créteil ; par conséquent, elle ressemble plus aux zones d'activités dernière génération (« *troisième génération* »), et ce, même si la plupart des autres zones de la ville ont connu des transformations récentes.

En se fondant sur l'analyse faite par Jallas (2003), on peut, *in fine*, souligner que les transformations évolutives notées au niveau des zones d'activités symbolisent, en quelque sorte, les différentes étapes¹ qui ont fait le développement local entre 1955 (voire 1960) et aujourd'hui. Selon Jallas, il a existé, en France, trois générations de zones d'activités économiques:

- **1960-1980** : « *la première génération* », caractérisée par des zones d'activités économiques très majoritairement dominées par le secteur secondaire, c'est-à-dire l'industrie ; d'où la prééminence de ces deux appellations, rappelées plus haut, c'est-à-dire « *zones industrielles* » et/ou « *zones artisanales* ».

- **1980-1990** : « *la deuxième génération* », au cours de laquelle les zones d'activités économiques ont connu une évolution notable, en termes de diversité. Ainsi, on est passé des zones souvent dominées par le secteur secondaire à des zones plutôt tournées vers le tertiaire (*zones commerciales, zones d'activités de services ou tertiaires, zones mixtes*, etc.), et cela, du fait notamment de deux facteurs : développement de plus en plus orienté vers les activités tertiaires, d'une part, et avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, d'autre part.

- **à partir des « années 90 »** : « *la troisième génération* », caractérisée par des zones d'activités économiques presque entièrement tournées vers le tertiaire et le tertiaire supérieur (le *high-tech* et les bureaux), un véritable changement dû principalement à l'avènement du concept de « développement durable ». « *Parcs d'affaires* » et/ou « *quartiers d'activités* » deviennent les expressions les plus usitées pour désigner les zones d'activités économiques. A vrai dire, dans les zones d'activités économiques de troisième génération, l'industrie, au sens secteur secondaire, y est très rarement présente. L'étude de cas menée dans ce travail et portant sur Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses peut en témoigner largement. Nous avons vraiment du mal à localiser l'activité, au sens secteur secondaire, dans la majeure partie des zones d'activités présentes dans ces communes. Par exemple, à Rungis – comme d'ailleurs,

¹ Il s'agit des différentes étapes étudiées dans le chapitre I de la présente partie de cette thèse.

mais dans une moindre mesure, à Mandres-les-Roses –, nous avons souvent recouru à l'entreposage pour représenter cette catégorie d'activités dans nos échantillons¹.

En ce qui concerne les interventions économiques des communes, sur lesquelles nous voulons aussi revenir à la fin de ce chapitre, il convient de préciser que le législateur n'a, apparemment, pas encore suffisamment confiance dans les communes pour leur confier certaines missions². Excepté le caractère général des compétences (clause de compétence générale, article L.2121-29 du Code Général des Collectivités Territoriales), auquel les communes ont souvent recours pour intervenir économiquement (CREPIF, décembre 1993 ; Lachaume, 2007 ; Lambert, décembre 2007), leur champ, dans ce domaine, reste encore très limité. Celui-ci se résume, pour l'essentiel, à des interventions cachant de faibles enjeux (articles L.1511-1 et L.2251-1 et S. du Code Générales des Collectivités Territoriales : CGCT), tels que:

- accorder, sous certaines conditions (accord de principe de la région par exemple), des aides (subventions, garanties d'emprunts, prestations de services, bonifications d'intérêt, prêts et avances remboursables, aides à l'immobilier, etc.) à des entreprises concourant au développement communal et participer au financement des aides accordées par la région : de telles aides peuvent être également accordées par les communes quand il s'agit, par exemple, de maintenir des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et l'initiative privée est défaillante ou absente (communes rurales souvent) ;
- participer au capital des SEM, dans les limites strictement définies par le législateur (article L.1521-1 et s. du C.G.C.T) : par exemple détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans leurs organes délibérants ;

¹ Nous allons revenir, plus amplement, sur les résultats de cette étude de cas sur les communes de Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, dans la troisième partie (chapitre 2) de la thèse. Ça sera aussi l'occasion de revenir sur cette question portant particulièrement sur la difficulté de localiser l'industrie (au sens secteur secondaire) dans certaines des zones d'activités de ces communes.

² Conclusion seulement tirée après analyse et étude approfondies des interventions économiques des communes en France.

- depuis 2005 (loi du 2 août), établir par une délibération motivée, un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité dans lequel la commune peut exercer un droit de préemption de fonds commerciaux, artisanaux.

En matière de maintien et de développement de la vie économique locale, la collectivité territoriale « commune » semble être précédée¹ par la région (depuis sa création en 1982), puis par l'EPCI (depuis la loi 99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement), bien que ce dernier ne soit pas, juridiquement, une collectivité territoriale. Cependant, comme nous l'avons souligné plus haut, cela n'empêche pas aux communes de s'intéresser – parfois pleinement – aux questions économiques : rappelons qu'en France, plusieurs communes membres d'une intercommunalité, même fiscalité unique (type ancienne TPU) ont encore maintenu dans leur organigramme « *une direction du développement économique* » (Liquet, 2002²).

En revanche, cette ampleur (sous un autre angle, bien sûr) des affaires économiques communales que semblent révéler les textes (lois spéciales attributives de compétences et surtout clause de compétence générale), « *ne doit pas laisser croire que chaque commune exploite systématiquement le potentiel juridique d'intervention qui est le sien. Le pourcentage de mise en œuvre par les communes des pouvoirs et attributions que les textes leur reconnaissent dépend de bien des facteurs.* » (Lachaume, 2007), tels que la taille, les exigences de la population, le dynamisme des élus, les structures d'âges de la population, les possibilités financières, la situation (en zone urbaine ou rurale), etc.

Au regard de tous ces facteurs, il serait presque normal de comprendre que les communes françaises aient également besoin de recourir à d'autres types de stratégies (stratégies spatiales notamment) pour pleinement exercer et mettre en œuvre leurs stratégies économiques, c'est-à-dire régies par les interventions économiques.

¹ En dépit du fait qu'elle représente en France la collectivité territoriale la plus proche des administrés (les habitants).

² In Stratégies de développement local n° 25, octobre-novembre 2002.

Chapitre III. Les stratégies spatiales de développement communal

Si les stratégies économiques, précédemment étudiées, ont des fondements juridiques solides (code des collectivités locales, par exemple), celles que nous avons appelées « spatiales » et qui font l'objet de ce chapitre ne les ont pas, sinon, du moins, ne disposent pas d'un quelconque encadrement juridique dans leur choix et leur mise en œuvre. Et même s'il existe, dorénavant, des textes juridiques qui les encouragent ou les découragent (SRU 2000, par exemple), ils ne peuvent pas, pour autant, être considérés comme tels.

Les stratégies « spatiales », dont il est ici question, rentrent tout simplement dans les stratégies d'aménagement urbain, notamment dans leurs formes spatiales. Dans ce travail, nous nous allons nous intéresser particulièrement à l'étalement et au renouvellement, deux formes urbaines d'aménagement derrière lesquelles il faut, non seulement sous-entendre respectivement la périurbanisation (le périurbain) et la densification (souvent au centre ancien ou sur d'anciens sites industriels), mais également les jeux des intérêts, en matière d'aménagement d'urbain, entre l'entreprise et le logement (l'habitat) : entreprise vs logement.

Quant à l'objet réel de ce chapitre, il consiste à étudier les stratégies de développement spatial¹. Comment ?

- D'abord, en procédant à des analyses théoriques et pratiques entre, d'une part, l'entreprise et les stratégies dites spatiales et, d'autre part, le logement et les mêmes stratégies spatiales (1);
- ensuite, en présentant² les deux formes (étalement et densification) sur lesquelles va principalement porter ce chapitre (2) ;

¹ Il est, à ce titre, à l'image du précédent, consacré aux stratégies économiques.

² Il s'agit, dans un premier temps, d'une présentation distincte et séparée (a et b), puis d'une analyse croisée face aux enjeux actuels de planification (c).

- et enfin, en cherchant à montrer comment les différentes représentations spatiales de l'Ile-de-France (Paris, Petite couronne et Grande Couronne) se présentent aujourd'hui face à ces deux formes d'aménagement urbain (3).

1. Stratégies de développement « spatiales », entreprises et logements

1.1. Stratégies de développement « spatiales » et entreprises : des généralités aux particularités (les exemples de Créteil et de Rungis)

Après avoir fait une première analyse sur la relation entre « espace et/ou territoire » et « entreprise » dans le premier chapitre de la présente partie de ce travail (2^{ème} partie), c'est-à-dire quand nous abordons la question relative à la jonction entre l'économie et l'espace (chapitre I.1), il nous paraît judicieux de revenir ici sur celle-ci¹, avant de passer à l'objet réel de ce chapitre, en l'occurrence la relation, cette fois-ci, entre les stratégies de développement spatiales et l'entreprise (ou *vice versa*², c'est-à-dire entre l'entreprise et les stratégies de développement spatiales).

Il importe, de ce fait, de préciser que l'entreprise, qui est le fondement même de l'économie productive, très mise en évidence dans le premier modèle³ de développement territorial, est également au cœur de ce nous avons appelé, reprenant Benko (septembre, 2005), le « *tournant territorial* »⁴. En effet, Benko (ibidem) dans son analyse sur les axes théoriques alimentant les réflexions (les recherches) de la Nouvelle Economie Géographique (NEG) qui, de nos jours, symbolise mieux cette relation, en distingue quatre⁵, classés comme suit :

¹ Nous avons jugé utile et nécessaire de revenir sur cette analyse corrélative pour compléter l'analyse préalablement faite. Il s'agit donc de contextes d'analyse différents.

² La relation est ici abordée dans un sens réciproque, car l'objet de ce sous-chapitre ne consiste pas à étudier les stratégies des entreprises, mais à montrer comment celles-ci peuvent modifier ou transformer (il s'agit ici de modifications et/ou transformations spatiales) les collectivités locales qui les placent souvent au cœur de leurs stratégies (économiques comme spatiales).

³ Il s'agit du développement local à la « Perroux », à la « Dobretsberger » ou à la « Boudeville », aussi appelé « développement exogène et descendant ».

⁴ Il s'agit du développement territorial, tel qu'il est appréhendé aujourd'hui, avec ses deux formes posées dans l'introduction générale et rappelées dans le chapitre I de la deuxième partie de cette thèse.

⁵ Tous ces axes cités par l'auteur placent l'entreprise au centre de leurs priorités.

- « *l'analyse microéconomique* », mettant en valeur des comportements stratégiques dans des situations proches de celles décrites par Hotelling en 1929 ;
- la « *théorie de la croissance endogène* », dont l'originalité consiste à endogénéiser le progrès technique ;
- la famille de réflexion, dont le fondement est l'examen de la « *distribution des agents économiques autour d'un centre en fonction de leurs préférences et des contraintes* » (rente foncière, coûts de transports, externalités) ;
- la famille qui se fonde sur « *l'approche évolutionniste* », c'est-à-dire la famille dont l'objectif est de comprendre comment à partir d'un accident historique certains lieux peuvent attirer de nouvelles ressources à l'échelle globale : « *apparition d'externalités d'agglomération* ».

Par ce retour sur la relation entre l'entreprise et l'espace, d'une part, et le territoire, d'autre part¹, nous avons précisément cherché à montrer que celle-ci (la relation), qui paraît presque évidente aujourd'hui, n'est pas nouvelle. Théoriquement, la relation entre l'entreprise et l'espace a même précédé l'usage, dans les sciences sociales, du mot « territoire »². Et elle semble être le fruit d'un long processus.

La relation entre entreprise et espace (en analyse économique surtout³) est plus vieille que la relation entre économie et espace⁴, sommairement étudiée dans le premier chapitre de cette partie. Et en géographie, cette relation est encore beaucoup plus ancienne, dans la mesure où l'émergence réelle de la géographie économique⁵, en France, selon Benko (op. cit.), remonterait à la première moitié du 19^{ème} siècle, voire juste avant, si l'on se réfère respectivement aux travaux⁶ de Dubois et Kergomard (1897) et de Vidal de la Blache (1921).

¹ Avant d'être établie avec le territoire, cette relation l'a d'abord été avec l'espace dont l'usage à l'échelle locale a, au demeurant, précédé celui de la notion territoire (Mingou, 2009).

² Le concept territoire n'est apparu dans les sciences sociales que dans les années 80, comme nous l'avons déjà précisé plus haut, dans le chapitre 1 de la présente partie.

³ Comme l'a bien précisé Benko (septembre 2005), c'est grâce à l'économie et à la géographie qu'il a eu, en France, ce couplage dans les analyses et recherches scientifiques.

⁴ Rappelons que celle-ci est, en général, située vers les années 40 dans le monde (Talandier, 2007) et dans les années 50-60, en France (Benko, 2005).

⁵ La Géographie économique est la branche de la géographie qui s'intéresse et, par conséquent, se préoccupe plus de cette relation.

⁶ Ces travaux ont été cités par Benko (septembre 2005).

En revanche, si la relation entre entreprise et espace a semblé, aujourd'hui, prendre plus de l'ampleur, c'est aussi grâce à la décentralisation qui a donné aux collectivités territoriales, notamment aux villes, des possibilités de mieux la nourrir, et ce, bien qu'il reste encore, en termes de compétences transférées par le législateur, beaucoup à faire pour la rendre plus profonde¹.

« L'économie de l'intelligence, des réseaux et des échanges qui est en train d'émerger, celle qui associe le conception à la fabrication, le produit et le service, celle qui suppose un système de partenaires publics et privés, celle qui multiplie les spécialistes et les fait travailler ensemble, est fondamentalement une économie urbaine (...) .» (Pecqueur² 2000 : 56).

On peut, dans la même logique, citer Vérot³ (novembre, 2004) qui précise ceci, à propos « des villes actives », plus précisément à propos « du retour en ville de l'activité économique »⁴: *« La ville est l'avenir de l'économie française. La ville, lieu de rencontre du trio économique gagnant – l'entreprise, la recherche, la formation – apparaît aux yeux des spécialistes comme seule capable de faire rebondir le pays et serait l'avenir de l'économie française. »*

Certains chercheurs, comme ceux analysant (Aydalot et Lipietz⁵), par exemple, cette relation à partir de la théorie dite de « la division spatiale du travail » (Benko, op. cit.), pensent même que dans certains cas, ce n'est plus l'espace qui définit l'entreprise, comme c'est fréquemment soutenu, mais le contraire. Ce qui semble donner plus de poids à l'entreprise vis-à-vis du territoire.

« Les grandes organisations dominent mieux la distance grâce à leurs capacités financières, techniques et organisationnelles. Avec la concentration du capital et l'augmentation de la dimension des entreprises, l'entreprise devient plus mobile et libre de choisir entre des

¹ Voir chapitre précédent, son premier point notamment, où nous sommes largement revenu sur les interventions économiques des communes.

² À propos du contexte et du dialogue actuel entre les entreprises et les territoires, notamment urbains.

³ Il s'agit de Vérot Frédéric, Responsable marketing de « l'agence Innovapresse », qui, dans un courrier en date du 6 décembre 2004 et inséré dans Stratégie de développement local n° 41, s'adresse aux lecteurs sur l'importance de la thématique de ce numéro.

⁴ Le tout en rapport avec la thématique majeure suivante : « Territoires de projets et entreprises⁴ ».

⁵ Cités par Benko (septembre 2005).

localisations nombreuses. La division du travail commence selon Aydalot, quand l'entreprise peut se libérer des injonctions de son environnement initial. Alors elle choisit sa localisation en fonction des caractères qu'elle souhaite y trouver. Ce n'est plus l'espace qui définit l'entreprise, mais l'entreprise. », a précisément écrit l'auteur.

Les défenseurs de ce point de vue mettent, ainsi, particulièrement l'accent sur « *la grande entreprise supposée parfaitement maîtresse de l'espace.*»

Pour ce qui est de la relation entre stratégies de développement spatial et entreprise (ou *vice versa*), on peut tout simplement l'appréhender par l'étude aujourd'hui de la place de l'entreprise dans le développement territorial. Comme semblent l'attester la majorité des recherches portant, en France, sur ces questions, l'entreprise est encore aujourd'hui placée¹ au cœur du développement territorial, par conséquent, des stratégies de développement, qu'elles soient économiques ou spatiales.

Selon Pecqueur (2000), il existe deux types de stratégies de développement territorial :

- des stratégies de territoires menées par tous les acteurs autour des pouvoirs publics ;
- et des stratégies d'entreprises qui peuvent (ou non) chercher à utiliser les ressources locales.

Pour Pecqueur, ces deux processus ne s'opposent guère. Ils sont plutôt appelés à être combinés, car « *la dynamique territoriale résulte de la coordination possible des deux stratégies* » (page 96). On voit bien, ainsi, la part accordée à l'entreprise dans les stratégies de développement territorial.

Demazière (2000), lui, place les entreprises, notamment celles exerçant « *les activités économiques nouvelles* » au centre « *de la vie des territoires et des villes* » d'aujourd'hui.

Quant à Savy (janvier 2010), il parle purement et simplement de « *la plus que jamais domination de la société par la sphère économique* », mais également et surtout du façonnement du territoire par les activités productives dans lesquelles il classe « *toutes les activités productives de biens ou de services, marchands ou non marchands, contribuant au fonctionnement social* ».

¹ « *Encore aujourd'hui placée* », c'est-à-dire en dépit de l'émergence d'une nouvelle forme d'appréhension du développement local, en l'occurrence celle fondée sur la consommation, sur la redistribution, ... et qui mobilise au-delà des entreprises.

En France, comme d'ailleurs dans les autres pays développés (OCDE notamment), on assiste aujourd'hui de plus en plus à la poursuite du mouvement de spécialisation économique des territoires et des espaces internes aux agglomérations, voire aux villes de moyennes et de petites tailles. Les stratégies de localisation des activités, émanant tant des acteurs privés que publics, ont, en effet, tendance, de nos jours, à suivre des logiques à la fois économiques et spatiales. Par exemple, dans de nombreuses communes françaises, des espaces ou des portions de territoires continuent à être créés(ées) à partir de ces logiques économique-spatiales. En effet, les choix de localisation des activités économiques dans certains types d'espaces sont fortement impactés par les politiques publiques locales et par les stratégies des décideurs publics souvent transcrites dans les documents de planification (SCOT et PLU) et mises en œuvre dans le cadre de projets d'aménagement. Par conséquent, la distribution des activités économiques dans l'espace, tant à l'échelle urbaine qu'à l'échelle périurbaine, est, pour la plupart des cas, soumise à la volonté politique des décideurs locaux.

Alors que la question relative à la volonté des décideurs politiques locaux (acteurs publics) vient d'être posée, reste, cependant, à déterminer celle des acteurs privés (les entreprises particulièrement).

L'importance de la dimension spatiale des activités dans le développement territorial est aujourd'hui indiscutable (Demazière, 2000 ; Gouttebel, 2005, etc.). Bien que la mondialisation ait permis aux entreprises d'élargir très considérablement leur champ d'action, celles-ci restent encore attachées à leur identité territoriale (ancrage territorial) ; ce qui les conduit à s'inscrire toujours dans des territoires concrets. Mais le choix d'une entreprise pour une zone géographique plutôt que pour une autre n'est pas totalement neutre. Celui-ci découle souvent de plusieurs facteurs (Guelton 2005 ; Madiès Thierry et al. mars 2005 ; Delsault et al. juin 1998 ; EPIDA, 1997, etc.) : raisons de proximité des matières premières, de main d'œuvre (souvent à bon marché), de coûts et/ou d'incitations fiscales, etc. Bref, pour des raisons d'optimisation (condition principale selon plusieurs auteurs) de leurs activités, les entreprises préfèrent s'installer sur des sites économiquement favorables (optimaux).

Enfin, s'agissant des outils de développement pouvant, d'une part, donner aux entreprises cet ancrage territorial dont elles ont besoin et, d'autre part, permettre aux collectivités locales

(aux communes principalement) d'atteindre les objectifs économiques escomptés (emploi et retombées fiscales locales notamment), on peut citer les zones d'activités économiques, sous toutes leurs formes (voir chapitre précédent), les centres anciens, dans une moindre mesure, les pôles de compétitivité¹, etc.

A l'heure où les territoires se livrent à une concurrence de plus en plus forte pour attirer les entreprises (attractivité et compétitivité territoriale obligent), il est logique et évident que les « *outils de développement des territoires* » constituent, aujourd'hui, les principaux enjeux des stratégies de développement territorial. La question de la compétitivité qui les sous-tend occupe, en effet, une place primordiale dans leur création. Celle-ci marque non seulement l'univers concurrentiel des entreprises, mais permet également aux territoires d'emprunter aux entreprises leurs stratégies de gestion et de développement : « *mimétisme des stratégies territoriales* » vis-à-vis du monde de marché (Béhar, 2007).

En définitive, il convient de retenir que territoires (pour ce travail, on pourrait dire « communes » à la place de « territoires ») et entreprises constituent, de nos jours, deux sphères très imbriquées, par conséquent, très difficile à dissocier. Plusieurs communes ou territoires français (Communes, EPCI, Régions, Pays, etc.) ont aujourd'hui fait des entreprises des priorités, quant à la définition de leurs stratégies d'aménagement spatiales, et ce, grâce aux nouveaux enjeux économiques territoriaux, doublement différents de leurs prédécesseurs : c'est-à-dire sur le fond (effet lié à la temporalité), comme sur la forme (l'espace).

Aujourd'hui, « *le territoire de la production n'est pas une mosaïque de zones différentes placées les unes à côté des autres, mais un système interdépendant où chaque zone ne fonctionne qu'en rapport avec les autres. La baisse des coûts de transfert se traduit par une polarisation croissante des activités : dans des établissements plus puissants pour bénéficier d'économie d'échelle ; dans des parcs d'activités regroupant les implantations pour bénéficier d'un accès plus faciles aux ressources foncières, aux autorisations administratives et aux synergies entre spécialités complémentaires ; dans des aires métropolitaines pour bénéficier des économies d'agglomération (...) et des effets externes positifs liés aux échanges formels et informels qui forment un tissu économique et social.* » (Savy, 2010).

¹ « Dans une moindre mesure », en ce sens qu'ils sont plus nationaux que locaux. En France, même si les pôles de compétitivité sont localisés dans des communes (ancrage territorial local), ils sont décidés et presque créés par le gouvernement central (Source : Le Monde du 22 novembre 2005 : « *Un pôle de compétitivité, ça se décrète ?* », analysant des 66 territoires à l'époque labellisés pôles de compétitivité en France par le gouvernement).

Tellement les lieux de productions (désormais le territoire se hiérarchise et fonctionne en réseaux) et les enjeux économiques territoriaux s'articulant autour sont nombreux et variés, à tel point que l'on a comme l'impression que chaque territoire, quelle que soit sa taille, peut en tirer pleinement profit.

Illustration par des exemples : analyse de deux communes valdemarnaises, Créteil et Rungis.

- **Créteil**

« Attirer l'emploi¹ est un objectif commun au développement des deux tranches² et des deux municipalités successives. A l'époque de Pierre Billotte, il s'agissait d'affranchir la banlieue de sa dépendance, renforcée depuis peu par la construction du grand ensemble de Mont-Mesly³. Avec Laurent Cathala, il s'agit de promouvoir un développement urbain économiquement équilibré dans un contexte de concurrence entre les communes et de croissance plus difficile. Le résultat se mesure dans la durée : la commune de Créteil ne possédait dans les années 60 qu'un emploi pour deux actifs, l'équilibre est aujourd'hui atteint et même dépassé grâce à la création d'emplois dans le Nouveau (...). » (Coudroy de Lille, 2005).

Cette conclusion⁴ de Coudroy de Lille, par laquelle nous avons voulu commencer la présentation de cet exemple cristolien, pose, non seulement la question des différences, en matière de stratégies d'aménagement, entre les deux maires qui se sont succédé à la tête de la ville, mais également celle du bilan, au cours de ces dernières décennies, des aménagements urbains (économiques et spatiales – ancien et nouveau Créteil –) opérés par la ville. En effet, il est très facile de constater des différences économique-spatiales entre « *l'ancien Créteil* »,

¹ Si nous avons pris cette citation qui parle de « l'emploi » et non directement de « l'entreprise », c'est parce qu'en France, dans la plupart des cas, la création d'emploi à l'échelle locale est assimilée à l'entreprise. Pour bon nombre d'élus locaux, comme nous allons le voir plus loin, la présence d'une entreprise dans une commune est synonyme de création d'emplois pour les résidents de ladite commune.

² Par deux tranches, il faut comprendre les périodes correspondant respectivement aux périodes de maire de la ville de Créteil de Pierre Billotte (1965-1977) et de Laurent Cathala (1977 à nos jours).

³ Mont Mesly est aujourd'hui, du fait de ce projet, un quartier presque exclusivement constitué de logements sociaux (c'est un grand ensemble des années 50-60). Le projet de Mont Mesly a, en effet, permis à Créteil de passer de 14.000 habitants en 1954 à 36.000 habitants en 1962, puis à 49.000 habitants en 1968.

⁴ Il s'agit d'une conclusion tirée par l'auteur à propos de l'activité et de l'emploi à Créteil (In « *Une nouvelle ville... Une histoire de l'urbanisme du Nouveau Créteil* »).

qui représente le « Créteil d'avant et de sous Billotte », et le « *nouveau Créteil* », qui atteste plus la volonté politique économique affichée par Cathala (l'actuel maire), dès son accession à la tête de la commune en 1977. Tandis que le premier (ancien Créteil) se caractérise par un espace largement dominé par des politiques orientées vers le logement (même si ce n'était pas que cela, parce qu'il y avait aussi, sous Billotte, quelques projets économiques, comme celui de la zone d'activités des Petites Haies inaugurée en 1970), le second (le nouveau Créteil) se singularise par une forte arrivée des activités sur l'espace cristolien.

A Créteil, on retrouve presque toutes les générations de zones d'activités économiques étudiées et citées plus haut, dont la plupart d'entre elles ont été, soit renforcées (densité occupation, voire changement d'orientation, de profil économique, à l'image de celle de l'Echat), soit créées entre 1977 et aujourd'hui, c'est-à-dire sous les différents mandats de Cathala (Le clos des Ridolles, 1981 ; Parc de la Brèche ; 1986 ; Les coteaux du Sud, 1986 ; Europarc, 1986 ; Créteil Parc, 1988 ; les 3 immeubles réservés aux bureaux et créés entre 2005 et aujourd'hui : Immeuble Business Place sur la route de Pompadour, Immeuble le Magellan et Immeuble le Pecparc). Et l'ensemble de ces aménagements, à vocation plus économique que résidentielle, a fini par constituer une ceinture d'activités situées à l'ouest et au sud de la ville; s'opposant, par conséquent, à l'est de la ville, qui reste encore fortement dominé par les logements¹, car traduisant principalement les politiques du prédécesseur de Cathala, en l'occurrence Billotte.

Cette différence de vision ou d'orientation, en matière d'aménagement urbain, entre les deux derniers maires de Créteil peut aussi se lire à travers l'historique de la SEMAEC, c'est-à-dire la Société d'Economie Mixte (SEM) de la ville.

Créée en 1966, à l'initiative de Pierre Billotte, la plus grosse opération réalisée par cette SEM fut l'aménagement de 555 hectares pour 12.500 logements. A l'époque Billotte, la SEMAEC s'était fixé comme objectif majeur, dans le cadre d'un partenariat Etat-commune, « *la création de nouveaux quartiers, avec leurs équipements, centres commerciaux et espaces d'activités* » (Coudroy de Lille, *ibidem*). Ce qui ne fut pourtant pas un succès, car la société a

¹ Nous allons revenir sur cette configuration « bipartite », avec cartographie à l'appui, dans la troisième partie, quand il va exactement s'agir de corréler « foncier bâti » et « stratégies de développement » (économiques surtout). Besoin est aussi ici de préciser que cette analyse spatiale de la commune de Créteil résulte, en grande partie, de l'observation et de l'étude du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la ville, à la suite de l'entretien du 6 novembre 2007 avec le Directeur du service de l'Urbanisme de la ville.

vite connu des déconvenues financières importantes, lesquelles n'ont pas tardé à se répercuter sur les finances de la ville. C'est pourquoi, dès 1977¹, de nouvelles missions ont été assignées à la SEMAEC, cette fois-ci en partenariat avec le service de l'urbanisme de la ville. Il s'agit, en effet, de réaliser, d'abord et prioritairement, des zones d'activités, comme semble témoigner la première série d'opérations d'aménagement réalisée sous sa nouvelle mission:

- modifications de l'opération de la Source,
- achèvement du projet baptisé « *Nouveau Créteil* » (cf. photo ci-dessous),
- restructuration des quartiers du Palais, de l'Echat, de la Croix-des-Mêches, etc.

Photo 1² – ZAC de la Pointe du Lac : suite et fin du projet de Pierre Billotte. À l'horizon, vers la gauche : l'Hôtel de Ville ; au centre : le Mont-Mesly



Source : Ville de Créteil

Depuis 1993, la SEMAEC a fusionné avec les entités responsables de l'habitat social de la ville (HLM, SEMIC, SAIEM) pour devenir « Créteil-habitat », dont le nouvel objectif est la gestion du parc du logement social et celle des opérations de renouvellement urbain : traduction d'un nouvel objectif, cette fois ci, principalement orienté vers l'économique et le social.

¹ C'est-à-dire dès l'élection à la tête de la ville de Cathala.

² Cette photo symbolise aussi les deux Créteil(s) dont nous avons fait mention plus haut : Créteil sous Billotte et Créteil sous Cathala.

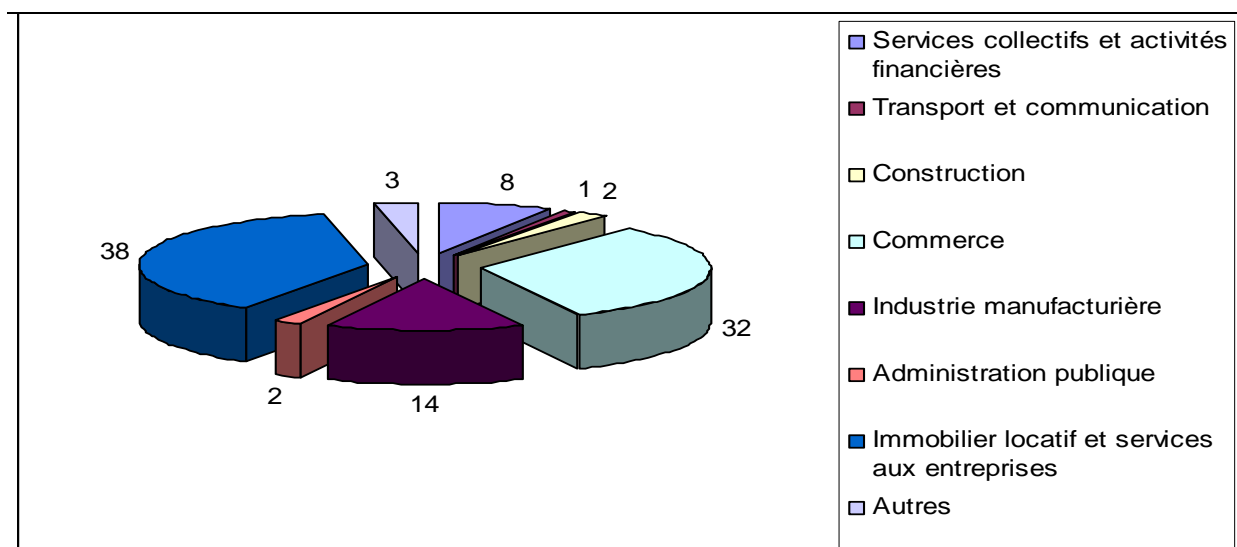
Présentation d'un projet d'aménagement sur Créteil : la création de la zone d'activités économiques Europarc, la dernière née des zones de la ville.

La zone d'activités économiques Europarc, au sud de Créteil¹, a été créée en 1986 et s'étend, selon SIRENE (2005) sur 29 hectares. L'activité dominante est le service aux entreprises et l'informatique.

Disposant d'une desserte « *satisfaisante*² » (A86, D1, D60, métro ligne 8, bus RATP lignes 393 et 281), la zone d'activités Europarc constitue aujourd'hui un parc d'activités tertiaire moderne bien intégré dans l'espace communal cristolien (hôtels, restaurants interentreprises, etc.). Par exemple, en janvier 2010, ce périmètre comptait 144 entreprises, solidement implantées, pour 3.200 emplois estimatifs, soit 22 emplois estimatifs par entreprise.

Malgré un profil économique « *haute technologie, biotechnologie* » dominant (les bureaux), la zone Europarc affiche d'autres vocations, telles que l'artisanat, le commerce et très légèrement l'industrie (voir graphique 13 : ci-dessous).

Graphique 13 – Répartition des emplois sur Europarc, par secteur d'activité, en 2009 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir de SEMAEC (2010).

Egalement, la zone d'activités économiques Europarc accueille des établissements de renommée, dont les principaux sont :

¹ En ce qui concerne la localisation cartographique de la zone d'activités économiques dans Créteil, voir troisième partie de la thèse (chapitre II.2), où nous avons inséré une carte des zones d'activités présentes sur la commune.

² Cette appréciation est faite par la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris/ Val-de-Marne dans son rapport communal fait en 2006 sur les zones d'activités économiques du département.

- VALEO et son siège social, équipementier automobile : environ 900 salariés ;
- NRG France et son siège social, commerce de gros d'équipements de bureau : environ 350 salariés ;
- SNEF, travaux d'installation électrique et télécommunications : 170 salariés environ ;
- EPSON, commerce entretien et réparation de matériel informatique : 140 salariés environ,
- STARKEY France, fabrication d'appareils médicochirurgicaux : 130 salariés environ.

L'aménagement de cette zone d'activités est à inscrire dans la logique de la nouvelle ambition économique affichée par la ville (l'aménagement et la promotion des zones d'activités économiques), c'est-à-dire à partir de 1977. En effet, Europarc fait partie des 4 zones d'activités économiques (avec Parc de la Brèche, 1986 ; Coteaux du sud, 1986 et Créteil Parc, 1988) aménagées entre 1986 et aujourd'hui. Alors que les autres zones, de taille plus modeste et de *standing* moins haut, sont quasiment toutes occupées, Europarc semble représenter le dernier espace hautement aménagé et presque exclusivement destiné aux activités symbolisant la 3^{ème} génération des zones d'activités. Puisque, comme l'a bien précisé le document accompagnant le PLU (une sorte de notice explicative), et auquel nous avons accès au cours de notre visite¹ au service de l'Urbanisme de la ville, cette zone est prioritairement destinée à accueillir des entreprises du *secteur tertiaire*, voire *tertiaire supérieur* ou « *high tech* ». Cet objectif consiste à donner à la ville cette image de centre économique moderne, souvent recherchée dans l'aménagement des zones d'activité économiques de la 3^{ème} génération.

- **Rungis**

Comme Créteil, Rungis a aussi connu une réorientation concernant la mise en œuvre et la promotion des stratégies de développement économiques et spatiales. En effet, il y a 42 ans, le maire de cette commune avait mis en application une politique qui a profité et continue encore à profiter à la ville.

Jusqu'au milieu des années 60, Rungis constituait une sorte de « *commune expérimentale* » destinée aux projets publics d'intérêt national : terres agricoles de l'Etat, MIN, SOGARIS. Mais cette image que reflétait la commune et qui prenait de l'ampleur ne semblait pas

¹ Visite du 06 novembre 2007.

totale­ment plaire aux élus rungissois, notamment au maire de l'époque, en l'oc­currence Luez¹. Ainsi, quelques années après la prise de décision par l'Etat de créer le MIN (1965) et la SOGARIS (1967) sur sa commune, celui-ci décida de réagir en accordant une autorisation d'implantation et de création, en 1968, d'une zone d'activités économiques à la SILIC². Selon la Responsable du service de l'Urbanisme de la ville³, cette autorisation a été accordée par le maire parce qu'il la considérait comme une opportunité de mise en œuvre d'une politique devant lui permettre de contrebalancer la forte présence du secteur public qui, selon lui, commençait à prendre des proportions inquiétantes, notamment avec les deux projets que venait d'annoncer l'Etat : créations respectivement du MIN et de SOGARIS, symbolisant, en quelque sorte, une prééminence du secteur public sur la commune de Rungis. Contrairement au MIN et à SOGARIS, qui appartiennent à l'Etat (donc hors POS puis hors PLU), la « zone d'activités SILIC⁴ » est, en effet, privée et fait, de ce fait, partie du zonage POS (aujourd'hui PLU), c'est-à-dire du cadre réglementaire de la ville. D'où cette attention particulière qui lui est ici réservée, concernant l'analyse stratégique spatiale (voire économique) de la ville de Rungis.

L'autorisation et l'installation de cette société sur le territoire de Rungis semblent, selon la Responsable du Service de l'Urbanisme, allées très vite. « *Il a suffi que la SILIC manifeste son intérêt pour un espace destiné aux activités liées à l'entreposage à Rungis, pour que la ville accepte sans hésitation* », nous a-t-elle confié, au cours de l'entretien cité plus haut.

Il faut également préciser que la SILIC a saisi l'opportunité de la présence du MIN et de celle de la SOGARIS pour particulièrement s'intéresser à Rungis, dans la mesure où ses premières activités (industrielles : entreposage principalement) étaient largement dépendantes

¹ Jean Edmond Luez a été Maire de Rungis de 1953 à 1971.

² La Société Immobilière de Location pour l'Industrie et le commerce (SILIC) se présente aujourd'hui comme la société qui dispose du « *premier parc tertiaire d'Europe* ». En Ile-de-France, où elle revendique aussi cette place (« *1^{er} propriétaire de Parcs Tertiaires Locatifs dans la région parisienne* »), elle est propriétaire, en 2010, d'un patrimoine de près de 1.200.000 m² réparti sur 5 sites (Paris, Orly-Rungis, la Défense, Roissy Paris Nord, Paris Saint Denis), c'est-à-dire sur plus de la moitié des 8 principaux pôles de développement du « Grand Paris ». A Rungis, elle est propriétaire et « *développeur* » d'un site appelé « zone d'activités SILIC » (Chambre de commerce et d'industrie de Paris, commune de Rungis, etc.) ou « Pôle Orly-Rungis » (SILIC).

³ Entretien du 16 mars 2010.

⁴ C'est ce nom qui est finalement donné à la zone par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Val-de-Marne (nom aussi utilisé par les autorités de la ville), en référence à l'aménageur la SILIC : donc pas de confusion à faire entre les deux.

de celles que menaient respectivement ces derniers : commerce (en gros surtout) pour le MIN, logistique et entreposage pour la SOGARIS.

« *Les premiers plans de masse traduisaient clairement la volonté d'organiser un urbanisme industriel : trame unique quadrillant le site, création de voiries principales lourdes favorisant l'accessibilité aux bâtiments, possibilité pour certains d'entre eux de disposer d'un raccordement ferroviaire, implantation des immeubles de bureaux et des services communs dans des îlots bien distincts.* », a récemment rappelé la SILIC (juin 2010).

Erigée initialement sur une zone de 60 ha pour une SHON construite de plusieurs mètres carrés, la zone d'activités économiques SILIC a vite joué ce rôle de « contre-poids » qu'envisageait le maire de la ville. Le premier projet de la SILIC comprenait, en effet, 258.000 m² de planchers industriels, 45.000 m² de bureaux, 18.000 m² dédiés aux services et 4.500 emplacements de stationnement, soit un total de 313.000 m² de SHON. « *Entre 1965 et 1969, la commune, jusque là rurale, fut complètement transformée par la création, à partir de 1965 du Marché d'intérêt National et surtout d'une zone industrielle (la SILIC)* », lit-on sur le site¹ de l'ARGH (Atelier Rungissois de Généalogie et d'Histoire).

Aujourd'hui encore, c'est-à-dire plus de 40 ans après sa mise en œuvre, cette politique continue d'être valorisée, car, en réaction à la création² d'une nouvelle zone d'activités économiques par l'Etat, la ville a décidé de concéder de nouvelles faveurs à la SILIC. En effet, depuis le début des années 2000, c'est-à-dire après la création, dans le but de réduire le déséquilibre notoire existant entre activités et logements, de deux ZAC³ (Antes et Lagué) exclusivement destinées à l'habitat, la ville a répondu très favorablement aux vœux de la SILIC, consistant prioritairement à modifier son parc immobilier afin de le rendre plus attractif et plus compétitif⁴.

¹ Atelier Rungissois de Généalogie et d'Histoire, juin 2010, rubrique « La ville de Rungis », article « Ville de Rungis » : <http://genealogie-histoire-rungis.fr/3.html>

² Il s'agit de la zone Euro Delta (12 ha), une sorte de prolongement de la zone Hôtelière du Delta, aussi créée à Rungis par l'Etat, mais cette fois-ci en 1969. Cette raison nous a été également donnée par la responsable du service de l'urbanisme de la ville.

³ Nous allons revenir sur ces deux ZAC dans la sous-partie suivante, c'est-à-dire le point suivant.

⁴ L'entreposage n'ayant plus les mêmes impacts positifs que dans les années 70-80, ils se sont progressivement tournés vers le bureau, le tertiaire supérieur.

Jusqu'en 1972 (voir photo 2 : ci-dessous), tous les bâtiments de la SILIC ont été construits selon les schémas des premiers plans de masse, rappelés plus haut (SILIC, juin 2010). Ce n'est que trois ans après les premières livraisons de ces travaux effectués suivant ces premiers plans de masse, que la SILIC a eu l'idée de changer d'orientation, puisque c'est à ces années là qu'il « *est apparu que le raccordement ferroviaire¹ était inutile et que les accès camions devenaient moins importants* ». Néanmoins, cette nouvelle ambition ne s'est pas réalisée aussitôt, d'autant que, comme l'a précisé en 2010 la SILIC (ibidem), une première évolution vers la mixité « *activités-bureaux* » s'est dessinée au fur et à mesure que le nombre d'entreprises désirant s'implanter sur le site devient élevé. C'est donc cette nouvelle donne qui a conduit la SILIC à travailler avec la commune de Rungis pour adopter les documents d'urbanisme devant permettre la réalisation de ses nouvelles ambitions.

Photo 2 – Vue aérienne de la « zone d'activités SILIC » en 1972



Source : SILIC 2010.

« Je vous signale qu'il n'y a pas de contribution financière de la part de la ville, par rapport à ce changement de profil de la zone d'activités. C'est la SILIC qui a eu, toute seule, l'idée de modifier son parc et nous l'a proposée. Ce que nous avons accepté sans problème, en accédant à toutes ses demandes. Nous lui avons même accordé quelque chose qu'elle

¹ Le raccordement ferroviaire était une des priorités majeures des premiers plans de masse. Aujourd'hui, le moyen de transport dont parle plus le propriétaire-développeur, en l'occurrence la SILIC, est le Tramway. En effet, il est prévu le passage par la zone, sous peu (2013 d'après la SILIC), de la T7, devant relier Villejuif à Athis-Mons. Selon la SILIC, il y aura 3 arrêts dans le périmètre de la zone.

n'avait pas demandé, c'est-à-dire 17 m² de surface de plus. Même si je sais que c'est très peu. Par contre, je peux parler d'une vraie contribution technique, puisque nous étions obligés de procéder à la modification du POS pour lui permettre de réaliser ses travaux. Je vous précise, d'ailleurs, que la modification de ce dernier (qui est devenu après un PLU) n'est effective que le 04 décembre 2008. Nous avons notamment procédé à des changements de POS, qui leur ont permis de construire plus haut et plus grand. Ce que l'on a exactement fait, c'est la modification des polygones de constructibilité. », nous a confié la Responsable du service de l'Urbanisme de la ville¹, répondant à notre question sur une éventuelle participation financière ou autre de la ville au projet de transformation de la SILIC.

Ce discours traduit bien les intérêts mutuels, déjà soulignés, que cache cette opération d'aménagement urbain. Présentement, des « *immeubles de très haut standing, type R+5, R+6*), pour reprendre les mots de la Responsable du Service de l'Urbanisme, sont très progressivement en train de remplacer les anciens locaux, autrefois construits sur le site et principalement destinés à l'entreposage (bâtiments genre bungalows d'un à 2 étages : voir photo précédente). « *La SILIC a pu, dès lors, engager une véritable réflexion d'urbanisme et un plan d'aménagement compatible avec les demandes exprimées par les entreprises et aussi entamer la démolition-reconstruction de certains immeubles.*», a écrit la SILIC (juin 2010), parlant de la nouvelle donne l'ayant conduit à travailler avec la ville de Rungis.

Cette transformation progressive a redonné à la zone d'activités économiques SILIC un nouveau visage, complètement différent de celui qu'elle avait. On peut même désormais, sans abus de langage, parler d'une nouvelle zone d'activités économiques ou d'un quartier d'affaires dernière génération.

« Entre 1997 et 2006, la construction de bureaux n'a cessé de progresser sur la commune, portée essentiellement par le parc d'affaires SILIC et livrée à un utilisateur final souvent identifié. Au cours de cette période, près de 90.000 m² de bureaux ont été mis en chantier². Ils représentent près de 12% de la part départementale. En matière d'entrepôts, très peu de surfaces ont été mises en chantier, en raison d'une demande de plus en plus forte des

¹ Entretien du 16 mars 2010.

² Selon la même source, la mise en chantier de bureaux dans la commune, au cours de la même période, a représenté 84 % contre seulement 16% pour la mise en chantier des entrepôts.

entreprises souhaitant s'installer dans des bureaux notamment sur SILIC » (DDE/ Val-de-Marne, 2008).

Photo 3 – Immeuble Miami de la zone d'activités économiques SILIC, 20.000 m² SHON



Source : SILIC 2010

Avec cette nouvelle orientation qui, sans doute, lui a conféré cette nouvelle distinction² (certification ISO 14 001), il n'est pas exagéré de qualifier aujourd'hui la « zone d'activités SILIC » de « *fleuron économique de la ville*¹ », comme aiment le dire les autorités locales. En effet, ces derniers ne se privent pas d'occasions pour parler de la réussite d'aménagement, d'intégration (dans le périmètre communal), mais également de la fierté² que constitue cette zone d'activités économiques, par ailleurs présentée comme le plus important parc tertiaire du sud de Paris (DDE/ Val-de-Marne, *ibid.*). En 2010, la SILIC à Rungis se présentait comme suit³ :

- 63 ha ;
- 76 immeubles
- 396.200 m² construits (SHON) ;
- 350 entreprises locataires ;

¹ Pour certains détails, voir plus haut, c'est-à-dire chapitre sur les zones d'activités économiques. Nous allons aussi y revenir dans la troisième partie, quand il va s'agir de corréler le foncier bâti et les stratégies de développement.

² La SILIC a même obtenu depuis 2006, la certification ISO 14 001 pour le système de management environnemental de son parc.

³ Source : site de la SILIC, juin 2010 : www.silic.fr

- 18.000 salariés travaillant sur place.
- une forte présence d'activités d'études, de conseil et d'assistance (tertiaire, tertiaire supérieur et mixte tertiaire).

Photo 4 – Aujourd'hui le Parc SILIC de Rungis



Source : SILIC 2010

Enfin, concernant ses ambitions, la SILIC (le propriétaire aménageur) prévoit de doubler son offre (voire plus) en mètres carrés d'ici 10 ans, puisqu'elle envisage d'atteindre un million de m² au cours de cet intervalle (DDE/ Val-de -Marne, op. cit.), soit plus du double des SHON disponibles en 2010

Photo 5 – La zone d'activités économiques SILIC en évolution



Source : SILIC 2010

Les stratégies de développement spatiales, comme d'ailleurs celles dites économiques, occupent aujourd'hui une place très importante dans les discours des maires en France (Thébert, op. cit.). Et l'attraction des activités¹ (les entreprises), qui selon l'auteur traduit mieux ce discours, en est un parfait exemple, notamment avec les communes, ci-dessus étudiées, de Créteil et de Rungis. Si à Rungis, celles-ci ont été depuis très longtemps (depuis les Trente Glorieuses) au centre des politiques d'aménagement communales (voire nationales : aménagement du MIN, par exemple), à Créteil, celles-ci ont, depuis la fin des années 1970 (fin des Trente Glorieuses), considérablement accompagné la ville dans son objectif principal, c'est-à-dire « *promouvoir un développement économique équilibré dans un contexte de concurrence entre les communes* » (Coudroy de Lille, op. cit.).

¹ Notamment tertiaires.

1.2. Stratégies de développement « spatiales » et logements¹ (habitat)

Comme pour l'entreprise, l'habitat peut aussi faire l'objet d'une articulation avec les stratégies de développement spatiales, même si la plupart des recherches portant sur les stratégies de développement territorial (économiques comme spatiales) trouvées, dans le cadre de ce travail, ont majoritairement tendance à les orienter plus vers les activités, c'est-à-dire l'économie productive, que vers l'économie résidentielle.

En effet, il est très rare de trouver des études qui tentent exclusivement de corrélérer l'habitat (le logement) aux stratégies de développement territorial, si ce ne sont pas les travaux de l'Equipe de l'ancien laboratoire C.R.E.T.E.I.L (Davezies, Rousseau, Talandier, etc.) – aujourd'hui fondu dans le Lab' Urba de l'Université Paris Est –, où l'économie résidentielle dispose d'un bon ancrage analytique (cf. introduction générale et 1^{er} chapitre de la présente partie). Les quelques études qui ont parfois cherché à corrélérer économie résidentielle et développement territorial le font souvent dans des ouvrages et/ou articles largement consacrés à l'économie territoriale productive (Veltz, 2005 ; Gouttebel, 2003 ; Demazière, 2000 ; Pecqueur, 2000, etc.). Autrement dit, l'économie résidentielle y est analysée, mais pas comme celle dite productive.

En faisant cette remarque, nous cherchons, d'une part, à attirer l'attention sur l'état des lieux des recherches sur les deux formes qui définissent aujourd'hui le développement territorial et, d'autre part, à préciser, s'agissant notamment de l'objet de ce sous-chapitre, que nous n'allons pas beaucoup insister sur ce point, comme nous l'avons fait avec les stratégies tournées vers l'économie foncièrement productive, c'est-à-dire vers l'entreprise (le PIB local).

Il importe également de préciser que cette analyse corrélative n'est pas faite dans une perspective de comparaison ou d'opposition, en termes d'aménagement, entre les « activités » et les « logements ». L'objet de cette analyse consiste à mettre en relief la corrélation qui peut, bel et bien, exister entre le logement et les stratégies ou politiques de développement territoriales : donc une autre alternative en matière de développement territorial.

Pour paraphraser puis citer Demazière (2000), rappelons qu'il existe deux options stratégiques pour le développement territorial. La première consiste à « attirer les activités économiques nouvelles dans les territoires » et la deuxième est de partir des besoins existants

¹ Ici aussi, et pour les mêmes raisons que celles avancées dans le sous-chapitre précédent, cette relation est à appréhender dans un sens réciproque. Autrement dit, on pouvait également l'étudier sous ce titre : logements (habitat) et stratégies de développement spatiales.

en matière d'emplois, de formation et de logement pour faire émerger les activités économiques viables, susceptibles de régénérer le territoire : logements, centres commerciaux, structures de tourisme. « *La première privilégie les mécanismes du marché (immobilier, foncier, financier), tandis que l'autre est porteuse de solidarité et d'innovation sociale et résidentielle.* »

C'est dans la deuxième option stratégique (résidentielle surtout) qu'il faut donc ranger l'idée de la présente partie.

La mobilité résidentielle, engendrée par la mondialisation, a fini par renforcer considérablement le développement territorial. En France, elle est même devenue, par endroits – si l'on peut s'exprimer ainsi –, un concurrent sérieux au « *développement économique local fonction de la compétitivité des entreprises* »¹.

En France, il est aujourd'hui de plus en plus admis que les territoires situés à l'ouest de la ligne Cherbourg-Montpellier, plus pauvres, moins développés sur le plan industriel, moins équipés en infrastructures, les plus éloignés du cœur de l'Europe, sont pourtant ceux qui, de façon générale, ont depuis une vingtaine d'années les meilleures performances de croissance du revenu, de l'emploi, de réduction de la pauvreté et surtout de peuplement, avec un solde migratoire fortement positif² (Davezies, 2004).

Selon Davezies, les indicateurs de la nouvelle économie résidentielle évoluent mieux dans les « *territoires moins productifs* » que dans les territoires dits « *productifs* », c'est-à-dire qui ont connu un développement industriel fulgurant dans le passé (Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Alsace et Lorraine, par exemple). Ces territoires de l'est « Cherbourg-Montpellier » semblent plus que déstabilisés par leur non attractivité résidentielle, contrairement à ceux de l'ouest, qui peuvent en faire une stratégie.

Dorénavant considéré comme une stratégie à part entière de développement territorial, notamment dans « *la nouvelle économie résidentielle* » (Davezies, Talandier, dans la quasi-

¹ Ces mots ont été utilisés par Rousseau (colloque PUCA-CRETEIL sur l'Economie de l'aménagement de janvier 2007) pour désigner le développement territorial fondé presque exclusivement sur la « Production ». Elle l'a complété dans son exposé, par le développement économique local qui dépend de la « consommation », c'est-à-dire de la demande des ménages.

² Cette idée est encore à l'ordre du jour, même si ses principaux défenseurs en France (Davezies notamment) avaient appelé à la « relativiser » en période de crise. Mais maintenant que le monde (en général) et la France (en particulier) semblent progressivement sortir de la crise financière et économique de 2007 et/ou 2008, à laquelle nous faisons ici allusion, nous pensons qu'elle reste encore pertinente dans tous ses contours.

totalité de leurs travaux cités dans ce travail; Demazière 2000 ; etc.), le logement, qu'il soit principal ou secondaire, peut jouer un rôle capital dans le développement économique et/ou spatial d'une commune.

Selon Davezies (avril, 2002), il existait en France 2,65 millions de résidences secondaires¹. Et cela a largement suffi pour qu'il attire l'attention des participants au séminaire, au cours duquel ces remarques ont été faites, en ces termes : « *La demande pour le territoire n'est donc pas seulement le fait des entreprises. Et la demande résidentielle est évidemment une demande solvable qui génère elle aussi du développement local en stimulant la demande locale.* ». Mais si l'auteur porte plus son analyse sur le revenu (celui qui se cache derrière ces résidences secondaires : revenus des retraités, par exemple) et sur l'emploi (effet immédiat du revenu sur l'emploi), nous, nous la portons davantage sur les retombées fiscales directes, particulièrement sur celles liées au foncier bâti qui, d'après nous, peut représenter un enjeu important pour le développement local, notamment en termes de mètres carrés SHON construits.

Illustration par l'exemple : analyse d'une commune val-de-marnaise, Rungis².

Afin de mieux saisir l'intérêt principal des enjeux qui se cachent derrière ce projet ou ces projets d'aménagement que nous allons ici présenter, nous considérons qu'il est nécessaire, dans un premier temps, de faire une présentation spatiale de la commune de Rungis.

¹ L'auteur a, dans cet exemple, cité les résidences secondaires, mais il faudra avoir à l'esprit que cette remarque ou précision peut aussi être valable pour les résidences principales, voire pour les locaux d'activités (avec la forme de développement local fondée sur la production) dont les chiffres sont, non seulement élevés mais peuvent aussi être à l'origine des croissances annuelles élevées. Car, aussi bien en zone de densification que d'étalement urbain, ces types de local peuvent être l'objet de croissances importantes. Nous y reviendrons dans le troisième point (chapitre III.3) de la présente partie (la deuxième) et dans la troisième partie (chapitre III).

² Cet exemple de Rungis n'est pas à prendre comme un exemple typique, c'est-à-dire choisi dans une commune où le logement est un des points forts du développement économique par rapport à l'activité économique, d'autant plus que Rungis est loin d'être une commune de cette classe là. Nous appelons à prendre, concevoir et analyser cet exemple dans ce qu'il nous permet d'exprimer et de montrer dans ce sous-chapitre, c'est-à-dire l'importance et l'intérêt que peut avoir ou cacher une stratégie de développement assise sur le logement. Si nous avons pris cet exemple, c'est parce que, parmi les communes sélectionnées pour l'étude de cas devant principalement sous-tendre cette thèse, Rungis est la seule à avoir mené une opération, non seulement de cette ampleur, mais également de façon assez récente. Même Mandres-les-Roses, sur laquelle nous comptons pour réaliser l'étude de cas devant sous-tendre cette partie, ne nous a pas permis d'y parvenir.

Comme nous l'avons précisé dans le chapitre 2 de cette partie¹, Rungis est une commune aujourd'hui au plus des ¾ occupés par les « activités économiques ». La ville de Rungis, comme l'appellent les élus de la ville, c'est-à-dire la partie habitée² (au sud-ouest), ne correspond, à peu près, qu'aux 25%³ restant du périmètre communal. C'est donc pour réduire ce déséquilibre entre activités et logements que la ville a pris l'initiative, entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, de créer deux ZAC, exclusivement destinées à l'habitat et dont la première est la « ZAC des Antes », c'est-à-dire celle sur laquelle porte principalement notre analyse⁴.

Selon la Responsable du Service de l'Urbanisme de la ville⁵, ce projet, exclusivement centré sur l'habitat (logement), a permis à la commune de Rungis d'atteindre deux objectifs majeurs :

- favoriser le rajeunissement de la population, en conséquence, l'arrivée de nouveaux contribuables notamment en taxe foncière sur les propriétés bâties⁶ ;
- agrandir ou accroître la partie communale destinée à l'habitat, c'est-à-dire le secteur communément appelé par les habitants et les élus « la ville de Rungis » (par opposition au reste de la commune, destiné aux zones d'activités et aux Pépinières de la ville de Paris).

La ZAC des antes, constituée principalement d'habitats en majorité individuels a permis à Rungis de pratiquement doubler sa population entre 1990 et 1993 (période de son occupation), voire 1999 (année du premier recensement après cette opération). En effet, à la suite de cette opération d'aménagement, Rungis est passée de 2.939 habitants en 1990 à 5.424 habitants en 1999, soit une multiplication de sa population par 1,84, c'est-à-dire la plus grande évolution depuis 1962 (voir tableau 23 : page 227).

¹ C'est-à-dire quand on citait comme exemple la ville de Rungis par rapport à l'étude corrélative faite entre les zones d'activités et les interventions économiques des communes.

² C'est-à-dire la partie où l'on retrouve les logements.

³ Pas réellement d'ailleurs ! D'autant plus qu'il y a dans ce 1/4 restant les espaces agricoles appartenant à la ville de Paris (Pépinières Ville de Paris).

⁴ La deuxième ZAC étant celle du « Lagué », aménagée presque 10 ans plus tard, c'est-à-dire au début des années 2000.

⁵ Entretien du 16 mars 2010.

⁶ Pour rappel, est exonéré de la taxe foncière celui qui a plus de 65 ans.

Tableau 23 – Population de la commune de Rungis, 1962 - 2006 (Population sans doubles comptes)

1962	1968	1975	1982	1990	1999	2006
1.851	2.686	2.986	2.649	2.939	5.424	5.644

Source : auteur, à partir des données INSEE.

Ce périmètre de 36 ha est venu s'ajouter, sans problème, à la ville centrale (aussi appelée « Rungis ancien »), composée d'un tissu d'origine rurale (« tissu rural » par opposition à « tissu urbain ») et d'un habitat pavillonnaire de différentes époques. Du fait de ces aménagements, Rungis ville est désormais formée de deux parties¹ qui expliquent facilement son évolution spatiale. On parle, aujourd'hui, à Rungis, d' « ancienne ville » et de « nouvelle ville » pour les distinguer.

L'ancienne ville : comme nous l'avons souligné plus haut, elle est constituée par la partie datant d'avant 1989 (quasiment que du logement ancien). Cette partie qui renvoie à l'ancienne commune rurale de Rungis correspond, de nos jours, au centre historique de la ville.

La nouvelle ville : elle est le domaine des ZAC précédemment citées et correspondant, à peu près, à 52 ha: ZAC des Antes, la plus grande et présentée plus haut et ZAC du Lagué, la plus petite, car n'ayant abouti qu'à la construction de seulement 150 logements pour 16.000 m² de surfaces totales (SHON).

En dépit de la création de ces deux ZAC, le ratio Logements/Bureaux (en m² SHON) est encore largement en faveur des derniers. A Rungis, celui-ci s'élevait, au 31 décembre 2006, à 0,47%. Avec un tel déséquilibre, Rungis se classe parmi les communes du Syndicat d'études du Pôle Orly-Rungis (SIEPOR²), où les activités de bureau sont les plus présentes : la moyenne s'élève dans le SIEPOR à 3 (DDE/ Val-de-Marne, 2008). Ce ratio de Logements/Bureaux enregistré à Rungis montre aussi qu'il reste encore beaucoup à faire, quant à la correction du déséquilibre longtemps existant entre activités et logements à Rungis. Ce qui ne semble pas, pourtant, être une priorité pour les élus de la ville. En effet, ces derniers rechignent encore par rapport à la désignation de leur commune parmi celles devant recevoir

¹ Il s'agit, cependant, de deux parties entre lesquelles, il n'existe point de rupture spatiale. Pour preuve, on retrouve les mêmes noms de rue de part et d'autre de la limite qui sépare les deux villes : il s'agit, pour la plupart, de rues prolongées de l'ancienne vers la « nouvelle ville ».

² Créé en 2004, le SIEPOR constitue la première étape d'un projet commun qui vise à conforter l'attractivité des équipements et des zones d'emploi du Pôle Orly-Rungis. Ce projet économique qui fédère les 7 communes dudit pôle (Rungis, Thiais, Chevilly-Larue, Orly, Choisy-le-Roi, Villeneuve-le-Roi et Thiais) propose de favoriser le maintien des activités de production, accompagner la tertiarisation de l'immobilier, orienter le développement de la filière logistique et donner au projet de développement une perspective de haute qualité environnementale et urbaine.

davantage de logements dans la cadre de l'Opération d'Intérêt National (OIN) Orly-Rungis Seine Amont, lancée en 2005 et envisageant la création de 3.000 de logements par an dans le périmètre¹ couvert par les 12 communes concernées.

Tableau 24 – SHON et Ratio Logement /Bureau à Rungis au 31 décembre 2006 (respectivement en m² et en pourcentage)

Au 31 décembre 2006	SHON Logement (en m ² SHON)	SHON Bureau (en m ² SHON)	Ratio Logement/ Bureau
Rungis	80.281	172.425	0,47%
SIEPOR	922.223	306.728	3 ,01%

Source : SITADEL/DREIF, cité par DDE/VDM.

2. L'étalement et la densification, deux formes d'aménagement spatialement antinomiques, mais en réalité complémentaires

Les formes d'aménagement urbain ainsi que leurs dimensions empirique et historique sont, dans un premier temps, présentées. Leur analyse par rapport à la planification urbaine est, ensuite, faite.

2.1. L'étalement urbain

Selon l'INSEE (CNIS, septembre 2009), « *l'étalement urbain désigne l'extension des surfaces urbanisées principalement résidentielles, à la périphérie des villes* ». Aussi, dans sa définition (ici citée par le CNIS), l'INSEE associe trois formes morphologiques à l'étalement urbain :

- *la forme compacte*, qui correspond à des noyaux villageois, répartis uniformément sur le territoire, sur lesquels se greffent des lotissements pavillonnaires ;
- *la forme réticulaire*, qui correspond à une urbanisation qui suit le dessin de la voirie et relie les anciens noyaux villageois les uns des autres ;
- enfin, le *mitage* ou la *forme émiettée*, qui correspond à un éparpillement anarchique du bâti résidentiel.

¹ Principalement dans les communes, comme Rungis, marquées par un fort déséquilibre entre activités et logements. Nous précisons aussi que ce projet (OIN Orly-Rungis Seine Amont) va faire, un peu plus loin (3.b du présent chapitre), l'objet d'une analyse approfondie.

Pour l'Union Européenne (Agence Européenne de l'Environnement), l'étalement urbain se manifeste lorsque le taux de changement d'occupation des terres excède le taux de croissance de la population.

On pourrait considérer comme l'agence européenne de l'environnement, que l'étalement urbain se manifeste lorsque le taux de changement d'occupation des terres excède le taux de croissance de la population. Cependant, on ne tiendrait pas compte du fait que la surface du logement, qui est un bien normal, augmente avec l'accroissement du revenu. Ainsi, l'étalement urbain qu'on observe en France, comme dans les autres pays développés, ne reflète pas une croissance urbaine quantitative, comme dans les pays en voie de développement, mais une transformation qualitative des villes. Les populations et les agents économiques disposent d'une plus grande liberté de localisation. Le développement de l'automobile, l'augmentation du nombre de mètres carrés nécessaires aux habitants et aux activités, l'accroissement des surfaces consacrées aux infrastructures de transport, la demande de la nature et de faibles densités, etc., font que les villes s'étendent, à leur frange, plus rapidement et plus loin que par le passé. », a précisé le CNIS (septembre 2009).

Par cette définition (Insee) et ces appréhensions¹ (Insee et Union Européenne) de l'étalement urbain, nous cherchons à montrer que celui-ci est encore loin de faire l'unanimité, du moins en ce qui concerne ses réalités théoriques (voire sociales, économiques, environnementales, etc. – Roux et Vanier², 2008 –), surtout dans un pays comme la France (Vanier, 2010 : 37-38) où celui-ci a vraiment tardé à doublement s'imposer : d'une part, dans la recherche et, d'autre part, dans les formes d'aménagement urbain locales (Muselle, 2006).

Selon Muselle, citant Steinberg, l'étalement urbain, souvent associé à la périurbanisation, même s'il n'en est pas exactement³, a débuté en France seulement à la fin des « années 60 »,

¹ Par « appréhensions », il faut surtout comprendre le pourquoi (les causes) et le comment (les types, les manières) de l'étalement urbain.

² Dans le préambule de cet ouvrage Roux et Vanier précisent ceci : « Une masse considérable d'études, de recherches et d'analyses a été livrée en France, et ailleurs dans le monde, depuis plus d'une trentaine d'années sur la question périurbaine. Pourtant celle-ci reste posée, et ses réalités, sociales, économiques, environnementales, sont l'objet de fortes controverses ». Ces phrases sont écrites pour justifier la mission qui leur a été confiée par la DIACT et qui a abouti à la rédaction de cet ouvrage intitulé « La périurbanisation : problématiques et perspectives. »

³ L'étalement est plus que de la périurbanisation. Alors que le périurbain est presque limité à l'urbain, l'étalement lui va au-delà de celui-ci ; puisqu'en dehors de cet espace que plusieurs chercheurs semblent lui

alors que celui-ci existait aux Etats-Unis depuis les « années 30 », voire les « années 20 ». Elle précise même, citant cette fois-ci les travaux de Roux et Bauer (1976), que l'étalement urbain en France, est effectivement pris en compte, à la fois par les élus locaux et les études urbaines et urbanistiques, qu'à la fin des « années 70 », c'est-à-dire assez tardivement. En outre, il est resté longtemps très incertain, quant à la définition à lui donner.

En effet, jusqu'à la fin des « années 80 », la plupart des études françaises portant sur le périurbain (*in extenso* l'étalement) étaient principalement axées sur la connaissance des processus de périurbanisation (Prost, 2001). Ce qui, évidemment, ne facilitait pas la définition et la compréhension (comprendre ses réalités) de cet espace. A ces périodes là, le périurbain était à la fois défini et compris, en France, non pas comme il l'est aujourd'hui (voir définition INSEE citée en tout début de partie), mais comme « *une zone proche de certains centres urbains et subissant l'apport résidentiel d'une nouvelle population, en majorité d'origine citadine* » (Bauer et Roux 1977, cités par Muselle 2006).

Toutefois, le périurbain était déjà différencié de la banlieue, surtout par rapport à leur degré d'urbanisation. Car si la banlieue était déjà connue et définie comme « *un espace très urbanisé et totalement contigu à la ville mère* », « la zone ruraine », nom qui était souvent utilisé pour désigner le périurbain à ces années là, était caractérisée par la « *persistance d'un espace non urbanisé dominant* » (Muselle, *ibidem*) : c'était donc le périurbain défini par la densité du bâti et par la classe sociale de la population qui l'habite majoritairement, en l'occurrence les classes moyennes.

La prise en compte tardive du périurbain par les élus locaux et les chercheurs, en matière de recherches urbaines et urbanistiques, ne veut pas, pour autant, dire que l'étalement urbain ne se pratiquait pas en France ou qu'il a fallu seulement attendre la fin des « années 70 » pour qu'il commence à se pratiquer intensément. Au contraire, celui-ci a connu sa plus grande période de développement au cours de cette quinzaine d'années (1960–1975), où il n'a pas été réellement l'objet d'études et/ou d'analyses facilitant sa connaissance et sa maîtrise. En effet, d'après Muselle (*op. cit.*), l'étalement urbain a connu, en France, trois grandes périodes, quant à son historique :

associer, il peut profondément concerner le rural, surtout dans sa dernière forme correspondant au « mitage » (voir définition INSEE proposée plus haut). Ici, pour les besoins de l'étude, nous confondons presque sémantiquement les deux (étalement et périurbanisation).

- *de la fin des « années 60 » jusque dans les « années 75 »*, c'est-à-dire sous les Trente Glorieuses : on peut parler des années de gloire de la périurbanisation (de l'étalement urbain), puisque c'est au cours de cette période que les conditions étaient plus réunies pour sa mise en œuvre : diffusion de l'automobile (routes, autoroutes, échangeurs) ; augmentation du niveau de vie des français ; accession à la propriété rendue facile par l'existence de prêts aux taux intéressants et l'émergence de grands promoteurs immobiliers (dont la conséquence principale fut la fabrication en série des maisons individuelles) ; urbanisation très rapide des villes et les conséquences qui y ont découlé, telles que l'échec de la ville concentrée et concentrique (phénomène implosion-explosion) ; etc.
- *après les « années 1975 » jusqu'à la fin presque des « années 90 »*, voire début des années 2000 : ralentissement notoire de la périurbanisation dans la plupart des communes françaises, voire le *statu quo* ;
- *fin des années 1990/début des années 2000 à aujourd'hui* : on semble à nouveau assister au retour de l'étalement urbain comme politique d'aménagement, et ce, malgré le fait qu'il semble être découragé par le législateur au profit du renouvellement¹ : par exemple loi SRU.

Aujourd'hui, il paraît presque évident de reconnaître que l'étalement urbain n'est pas très bien perçu par bon nombre d'aménageurs et de chercheurs, d'autant que la tendance, en matière d'aménagement et de planification urbaine, semble désormais être plus portée vers la densification ou le renouvellement urbain, c'est-à-dire faire la ville sur la ville. De nos jours, les raisons avancées pour décourager l'étalement urbain sont nombreuses et variées (Muselle, 2006 ; Chaline, 2007 ; etc.) :

- consommateur d'espace,
- source de mitage du rural,
- source d'étalement urbain,
- source de rupture du lien social,
- un espace coûteux pour la collectivité,

¹ Plus loin, nous reviendrons sur cette opposition vis-à-vis du législateur, en matière d'encouragement et de découragement, entre l'étalement et le renouvellement urbain.

- un espace énergivore et très polluant, etc.
- bref, un modèle d'aménagement et de planification dépassé par rapport aux nouveaux objectifs¹.

Cependant, il importe de retenir, à propos de l'espace périurbain, qui centralise principalement les discours tournant autour de la périurbanisation et de l'étalement, que c'est « *un espace comme les autres* ». Il n'est pas statique ; il n'est pas non plus exclusivement destiné à une fonction, en l'occurrence l'habitat, comme on a l'habitude de le lire², ou à une quelconque catégorie de populations, les classes moyennes. En somme, c'est un espace en constante mutation comme tout autre espace, aujourd'hui (Muselle, op. cit.).

Il faut également ajouter que ce n'est pas un espace qui a sa fin en soi. Il reste très ouvert à l'espace qui l'entoure. Pour preuve, en France, parmi les deux caractéristiques majeures utilisées pour mesurer et définir la périurbanisation figure, en première position, le rapport à une ville centre (la deuxième étant la morphologie du bâti). En effet, selon l'INSEE, une commune périurbaine « *est une commune dont au moins 40% de la population résidente possédant un emploi travaillent dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci.* »³

Toutefois, ce critère est encore loin de susciter l'accord de tous, puisque, d'après Muselle (op. cit.), plusieurs auteurs – les sociologues et les urbanistes en particulier – reprochent à l'INSEE de ne fonder cette partie de sa définition que sur l'emploi, c'est-à-dire sur l'aspect économique, écartant ainsi d'importants critères, tels que le social, l'urbanisme (morphologie du bâti et autres), etc.

2.2. La densification urbaine

Dans la littérature de l'aménagement urbain français, la prise en compte des formes urbaines (densification et/ou étalement), comme éléments spécifiques de recherche, est assez

¹ Nous y reviendrons plus loin, exactement dans le 2.3 de ce sous-chapitre.

² Nous allons revenir particulièrement sur cette question dans la 3^{ème} partie de cette thèse.

³ Ce passage complète, en quelque sorte, la définition posée au début de ce sous-chapitre.

tardive. Pendant longtemps, les recherches en aménagement urbain ont principalement porté, en France, sur les coûts.

Dans les « années 70-80 », date des premiers travaux sur les coûts et l'urbanisation, les recherches en aménagement¹ ont, en effet, pour but de trouver des éléments de réponses aux questions, ci-dessous, posées (Navarre, 2007²).

- Combien coûtent les développements urbains ?
- Comment mobiliser les fonds notamment publics (Etat, collectivités locales) ?
- Quelle est la perspective des fonds ?
- Quelle est leur utilisation optimale ?

D'après Navarre (ibidem), ce sont ces questions là qui interpellaient plus les chercheurs. Ce n'est que dans les « années 80-90 », avec l'Acte I de la décentralisation³, mais aussi du fait de la désindustrialisation-tertiairisation qui a accompagné cette période, qu'une évolution sérieuse est notée. De nouveaux axes de réflexion se sont dégagés, puisque l'on ne raisonne plus spécifiquement en termes de coûts des équipements, mais également et surtout en termes de localisation de ceux-ci. La problématique change ainsi presque de terrain. Par exemple, dans les travaux des chercheurs, on cherche de plus en plus à « positiver » l'urbanisation ; on s'attache davantage à montrer ses effets positifs. Autrement dit, l'urbanisation est de moins en moins perçue comme une charge, un coût (capitaux à utiliser de façon optimale), mais plus comme un processus dont la nécessité est double : politique et sociale. Les « maître-mots » deviennent : retombées fiscales, valorisation foncière, etc.

C'est par rapport, donc, à cette nouvelle façon d'appréhender et d'analyser l'urbanisation que deux concepts majeurs ont polarisé les chercheurs, au cours de ces années 80-90, en matière d'aménagement urbain. Il s'agit de l'étalement, présenté dans le point précédent, et de la densification ou densité, notion que nous allons ici étudier.

¹ On parlait alors d'économie de l'aménagement, prioritairement consacrée aux équipements et non au processus d'urbanisation dans son ensemble. Les résultats des recherches étaient souvent des études de cas (à l'échelle locale comme à l'échelle nationale) portant sur les liens entre les dépenses de services locaux et les variations des tailles des villes.

² Au cours du colloque n° 2 PUCA-C.R.E.T.E.I.L portant sur l'Economie de l'aménagement.

³ La décentralisation a quasiment marqué la fin de l'aménagement du territoire, autrefois fait sous la houlette de la DATAR et a favorisé la promotion des politiques locales amenées par les élus locaux ; par conséquent, l'émergence de nouveaux champs d'études et d'analyses en matière d'aménagement urbain.

Le thème de la densité « *est à la mode* » (Piron, 2006). Il a largement bousculé, voire relégué au second plan, celui de l'étalement au cours de cette dernière décennie. « *Les colloques et les articles à la gloire de la densification se multiplient, ainsi que l'affichage d'opérations illustrant les possibilités de densification du tissu urbain existant* », a écrit l'auteur.

En effet, les volontés politiques nationales et locales visant à promouvoir la densification, au détriment de l'étalement, sont nombreuses et variées. Celles-ci amènent même certains auteurs, tels que Renard (2007¹ et 2008), à les qualifier parfois de contradictoires, surtout s'agissant de leurs objectifs premiers. Parmi elles, on peut, par exemple, citer :

- la loi SRU du 13 décembre 2000, dont le rôle principal est d'avoir introduit un certain nombre de dispositifs réglementaires et financiers pour faciliter les opérations de renouvellement urbain ;
- loi Robien II du 16 juillet 2006 ou « Amortissement Robien² », qui permet, sous certaines conditions (en particulier l'obligation pour l'investisseur de louer le logement pendant 9 ans), de déduire de son revenu imposable jusqu'à 65% de son investissement.

Paradoxalement, en dépit de la multiplication des rencontres (colloques et autres) au cours desquelles elle est débattue et malgré le soutien tacite dont elle semble bénéficier, notamment de la part du législateur (loi SRU, loi Robien, citées plus haut), la densification, à l'image de l'étalement, reste encore sujette à controverses, concernant surtout sa définition et son échelle de perception. Piron (2006), après avoir souligné que rarement la densité, qui anime aujourd'hui les colloques et les articles, est clairement définie ou solidement argumentée par des statistiques quand elle est étudiée ou analysée, se pose, une série de questions sur celle-ci :

- « *de quelle densité s'agit-il : densité physique à la parcelle ou à l'îlot, densité d'activité humaine, densité résidentielle ?*
- *Et à quelle échelle parle-t-on ? Celle de la ville, ou celle du quartier, celle de l'agglomération ?*

¹ Au cours du Séminaire PUCA-Créteil janvier 2007.

² Par exemple, selon Renard (2007 et 2008), la loi Robien a été plutôt « *un facteur de développement périphérique que de renouvellement urbain* ».

En effet, Piron (ibidem) rappelle qu'il existe, en France, deux types de densité qui sont souvent évoqués, sans être clairement distingués: *la densité de construction*, qui se définit en « brute » et en « nette », et *la densité de logements*.

Selon l'auteur, *la densité de construction* peut être mesurée en mètres carrés construits (il l'assimile même à la notion de COS). On peut ainsi la mesurer en nombre de logements par unité de surface (souvent en ha). Sauf qu'ici le choix de la surface à prendre en compte reste délicat. En effet, la densité peut prendre des valeurs très différentes selon qu'on la mesure à l'échelle de la parcelle, de l'îlot ou du quartier. C'est pourquoi on parle souvent des deux types de densité de construction, c'est-à-dire la « *densité de construction nette* » et la « *densité de construction brute* ». La *densité de construction nette* se mesure à l'échelle de la parcelle ou de l'îlot ; tandis que *la densité de construction brute* prend en compte la surface utilisée par les équipements publics (école, mairies, etc.), la voirie et les espaces verts, les aménagements pour les besoins de la population habitant les logements construits dans l'espace considéré, etc.

La densité de logements est, quant à elle, exprimée par le rapport entre le nombre de logements et la surface d'assiette hors voirie publique, ramenée à l'hectare.

Compte tenu donc de ce qui précède, on peut dire que la densité est, en France, plus définie par son objectif que par ce qu'elle est réellement, d'autant plus qu'elle est presque toujours présentée comme « *une alternative à l'étalement* ». L'idée de faire « *la ville sur la ville* » est de plus en plus considérée comme la solution par rapport à celle consistant à occuper incessamment de nouveaux espaces pour le développement des villes. En France, depuis la loi SRU 2000, la densification du tissu urbain semble être privilégiée à l'étalement dans les outils de planification (SCoT, PLU), même si cette sorte de positionnement n'est pas faite de façon réellement explicite. L'espace doit maintenant être utilisé de façon économique, a-t-on souvent l'habitude d'entendre. La loi revient même sur certaines mesures, autrefois mises en place par le législateur et qui entravaient, en quelque sorte, pour une densification forte. Par exemple, elle interdit maintenant de fixer une taille minimale pour les parcelles à bâtir ; de surcroît, le COS n'est plus obligatoire. En substance, comme le soutiennent d'ailleurs plusieurs élus locaux¹, la ville verticale semble désormais être plus en phase avec le

¹ Par exemple, le Pays de Rennes, dans son « Guide de l'urbanisme et de l'habitat durable », pour des raisons notamment économiques et spatiales, présente l'étalement comme « *contraire à un développement urbain* » et la densification comme « *une forme urbaine compacte et agréable à vivre* » (source : www.paysderennes.fr/duhd/dossiers). Quant à l'Agence d'étude d'urbanisme de Caen Métropole (AUCAME n° 2, janvier 2008), elle présente la densité comme étant « *au cœur des enjeux urbains contemporains* » et

développement urbain durable que la ville horizontale, d'où parfois son double soutien (à l'échelle nationale et à l'échelle locale), ça et là, bien affiché.

2.3. Etalement, densification et planification urbaine

Le débat en France entre densification et étalement urbain, en matière d'aménagement urbain (au sens de la planification), est loin d'être terminé. Si l'étalement est, d'une part, de plus en plus remis en cause, comme nous avons cherché à le montrer quand nous l'analysions (2.1), il continue, d'autre part, à se pratiquer comme stratégie d'aménagement, et cela, malgré le fait que la promotion de la densification semble avoir été mise en avant (2.2), à la fois par le législateur et le décideur public local (cf. lois citées dans le point précédent).

L'étalement urbain a été, au cours des ces deux dernières décennies (1990-2000 puis 2000-2010), l'objet de nombreuses critiques. Il semble ainsi majoritairement mal perçu, notamment en termes de financement, d'efficacité, de pragmatisme comme stratégie d'aménagement. Comme nous l'avons précisé et cité ailleurs, les raisons qui poussent plusieurs auteurs et élus locaux à placer aujourd'hui l'étalement urbain derrière la densification sont nombreuses et variées. Toutefois, la principale reste celle qui le lie au changement de la donne en aménagement.

Aujourd'hui, les tendances en aménagement, particulièrement en planification urbaine¹, semblent être plus tournées vers la densification, le renouvellement urbain (planification stratégique : faire la ville sur la ville) que vers l'étalement urbain (planification à l'ancienne ou « *planification traditionnelle* »). Pour se faire une idée précise là-dessus, il suffit de s'intéresser à la littérature portant sur la planification et notamment sur les formes urbaines. Le terme « planification urbaine » qui, dans une grande mesure, renvoyait à « l'extension urbaine » paraît actuellement dépassé. Dans le nouveau vocabulaire d'aménagement ou d'urbanisme opérationnel, s'il n'est pas suivi d'un autre qualificatif, pour le rendre plus moderne (par exemple, « stratégique », ce qui va donner « planification stratégique »), il est tout simplement supplanté par des groupes de mots, tels que « politique urbaine »,

l'étalement comme la politique qui a « *produit des effets néfastes en matière économique sociale et environnementale* ».

¹ Parler de l'étalement, c'est, dans une certaine mesure, parler aussi de l'aménagement au sens de la planification urbaine anciennement pratiquée.

« renouvellement urbain », etc. Aussi pourrait-on parler de la naissance d'une « littérature comparée » entre planification à l'ancienne (planification traditionnelle) et planification actuelle (politique urbaine, planification stratégique, etc.).

« La politique urbaine est plus « modeste » mais plus réaliste et peut être plus efficace, que la planification traditionnelle. La planification visait à définir, pour un horizon éloigné (et pas toujours spécifié), une ville idéale, principalement en termes physique de localisation des usages du sol, sans trop se préoccuper de quelle façon la ville allait se diriger vers cet idéal. La politique urbaine a un horizon plus rapproché. Elle cherche à comprendre les forces économiques et sociales à l'œuvre, à savoir où elles conduisent, pour essayer d'intervenir afin de modifier le cours naturel des choses ». (Prudhomme, mai 1998).

Rappelant les points focaux qui régissent le débat d'orientation sur la ville de 1993, Gaudin montre que les diagnostics formulés, tels que les actions publiques engagées sur la ville, concernent à l'heure actuelle un champ beaucoup plus vaste que celui de la planification territoriale et de la production des logements sociaux autour duquel s'étaient d'abord construites des politiques urbaines (règlements de construction des plans d'urbanisme, planification des infrastructures et programmation des équipements collectifs).

Pour Gaudin, l'accent, à présent, se porte en priorité sur ce qui est appelé « *le domaine du social urbain* » (y correspond un faisceau très large d'interventions publiques qui sont peu à peu individualisées et multipliées, et qu'on rattache classiquement à des politiques sectorielles de l'Etat). Quant aux espaces principalement ciblés par ces actions, il cite les banlieues et, plus spécifiquement, les « *quartiers périphériques déjà vieillissants* », consécutifs à l'extension des villes depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale (Gaudin, 1997 : 3).

Quant à Chaline, analysant les solutions qui permettent « *une gestion durable de la pression immobilière* », notamment par rapport au débat entre « *l'étalement urbain* » et « *la ville compacte* », il a souligné : « *L'étalement urbain fait l'objet de critiques récurrentes dont l'argumentaire et la cible prioritaire en sont l'habitat individuel, le lotissement pavillonnaire, qui en France et les pays comparables, plus encore dans les Burbs états-unis, bénéficient d'avantages fiscaux et font appel à des prêts bancaires à long terme, représentant, au total, les deux tiers des nouveaux logements.* ».

Et pour compléter ces critiques formulées de façon régulière à l'encontre de l'étalement¹, il a cité :

- le gaspillage d'espace qui en résulte,
- le mitage de milieux naturels,
- l'imperméabilisation des sols aggravant les risques d'inondation
- mais également les pertes de temps, les pollutions dues à une quasi-dépendance de l'automobile, à l'intensification des flux motorisés nécessaires à la mobilité de ces nouveaux espaces urbanisés.

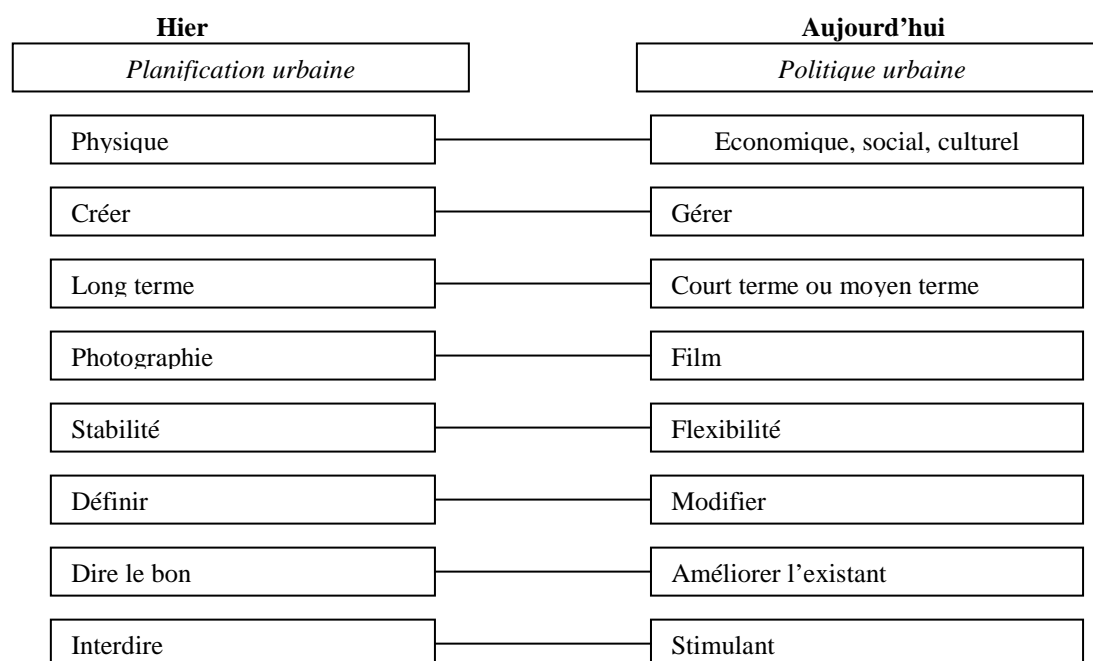
Il a même parlé « *du laxisme des collectivités locales* » qui, selon lui, ne cessent d'allonger les divers réseaux pour desservir les nouvelles constructions qui font principalement l'étalement dont il est ici question (Chaline 2007 : 55).

Les objectifs et les moyens d'hier de la planification urbaine sont plus que remis en cause aujourd'hui. Ils seraient presque remplacés par les objectifs et les moyens de la politique urbaine² (que l'on peut ici assimiler au renouvellement urbain), comme le montre, Prud'homme (mai 1998) dans la représentation qu'il a appelé : « *De la planification urbaine à la politique urbaine* » (voir page 239).

¹ Surtout dans les cas où il est comparé à la densification.

² La politique urbaine dont parle ici Prud'homme, correspond presque parfaitement au renouvellement urbain, en ce sens que tellement leurs objectifs sont proches : économique, social, culturel, modifier, améliorer l'existant, etc.

De la planification urbaine à la politique urbaine



Source : Prud'homme (mai 1998).

L'étalement urbain présente de nos jours en France des enjeux très différents selon les territoires. Autrement dit, la pression foncière due à l'extension urbaine est, en France, géographiquement très différente. Elle ne se pratique plus partout comme elle se faisait avant, notamment dans les « années 60 et 70 ». Des différences notoires, en matière de pratique, peuvent, en effet, être signalées d'une région à une autre ou d'une aire métropolitaine à une autre. Par exemple, elle est manifeste sur la plupart des régions littorales, où elle caractérise le dynamisme de certaines aires urbaines. Le cas du Languedoc Roussillon est assez illustratif de ce fait. Dans cette région (autour de Montpellier notamment), on chiffre à 100.000 ha les espaces agricoles urbanisés, entre 1979 et 2000. Le constat est le même dans l'aire urbaine de Toulouse, où la densité périurbaine tombe sous 30 habitants par hectare, « soit 7 pavillons par hectare ». En revanche, dans certaines régions, en particulier celles anciennement industrialisées, elle semble devenir de moindre importance. Par exemple, dans la Région de l'Ile-de-France, après des pics de consommation d'espaces naturels de l'ordre de 2.000 ha enregistrés dans les années 1980-1990, on est aujourd'hui à un étalement urbain annuel d'environ 1.100 ha (Chaline, 2007), soit une baisse moyenne annuelle de 900 ha.

Pour, enfin, conclure sur la corrélation entre étalement, densification et planification urbaine, il conviendrait de préciser que dans la plupart des travaux de recherche consacrés aux

formes d'aménagement urbain (Navarre, 2007¹), voire dans le discours de plusieurs élus locaux, le renouvellement (ou la densification) est aujourd'hui, sans doute, considéré comme l'alternative ou la solution face à l'étalement urbain, que l'on tient souvent responsable de la plupart des difficultés auxquelles fait face l'aménagement urbain récent. Aujourd'hui encore, les raisons avancées pour justifier les principes contraires de l'étalement à un développement urbain durable ne manquent pas. Elles semblent même être très nombreuses et/ou variées, en ce sens qu'on les situe habituellement sur les domaines économique, environnemental, spatial, social, etc.:

- il consomme une ressource non renouvelable : l'espace naturel, agricole et paysager ;
- il génère des élevés d'infrastructures : routes, canalisations, câbles ;
- il entraîne une consommation énergétique élevée pour les transports et le chauffage,
- il imperméabilise les sols et favorise le ruissellement des eaux pluviales ;
- il occasionne des dépenses de plus en plus élevées pour les ménages : terrains plus chers, éloignement plus important donc coûts de transport plus élevés ;
- il éloigne les commerces, des services et des transports en commun ;
- il peut engendrer de l'isolement social, etc.

Cependant, quoi que le renouvellement soit davantage encouragé ou plus prôné en matière d'aménagement urbain, cela ne signifie pas, pour autant, la « mort » ou l'abandon complet de l'étalement. Pour preuve, au cours de ces dernières années, de nombreuses rencontres (colloques et séminaires) se sont également organisées autour de l'étalement et plus précisément de la périurbanisation : séries de séminaires organisés par le CERTU, Workshop Bordeaux mai 2008, Colloque annuel de l'Association des Etudes Foncières du 19 novembre 2010, etc. L'étalement paraît même être à nouveau « à la mode »², que ce soit en termes d'articles³ et d'ouvrages qui le soutiennent, qu'en termes de rencontres organisées et qui cherchent à le défendre.

¹ Françoise Navarre lors du séminaire sur l'économie de l'aménagement, co-organisé, en janvier 2007, par PUCA et C.R.E.T.E.I.L à la Défense.

² A l'image de la densification : comme l'a souligné Piron (cité plus haut) en 2006.

³ Au cours de ces dernières années, par exemple, plusieurs articles allant dans ce sens, dont certains ont été cités dans ce travail, ont été publiés par l'ADEF et par CERTU/JC CASTEL.

Pour paraphraser Renard¹ et, par conséquent, s'inscrire dans le sillage de ses défenseurs, nous pensons que celui-ci va se poursuivre, même s'il mériterait d'être mieux organisé, d'être mieux pris en compte pour, enfin, être mieux fait. Il est presque impossible de ne faire que de la densification ou que de l'étalement. La conciliation des deux politiques semble être plus adéquate, dans la mesure où la densification ne présente pas que des avantages. La densification présente, dans certaines conditions, des inconvénients relatifs surtout aux surcoûts spécifiques (Castel, 2006) – coûts d'obsolescence et de maintien ; coûts de sécurisation, de surveillance, d'assurance ; coûts de gestion et de la congestion, coûts de stationnements, etc. – et à la promiscuité spatiale, surtout pour les familles avec enfants (Piron, janvier-février 2006). Et dans ces conditions, comme le précise très bien Piron, « *le thème général de la densification en soi n'a pas de sens* ». Selon Piron (ibidem), « *quand un phénomène est ressenti de façon positive pour certains aspects et de façon négative pour d'autres, il convient de traiter ces deux éléments séparément* », au lieu de vouloir le faire accepter² en faisant abstraction de ses inconvénients.

3. Etalement, densification et stratégies de développement économique local en Ile-de-France

Pour connaître et comprendre davantage et avec précision le rôle que peuvent avoir les formes urbaines dans les stratégies de développement territorial, nous proposons, dans cette partie, une lecture plus détaillée³ de la situation de la région francilienne.

L'Ile-de-France est à la fois la région la plus peuplée (1 Français sur 4 habite l'Ile-de-France) et la plus développée économiquement de la France (en 2009, elle a représenté environ 29,5% du PIB de la France métropolitaine). Elle regroupe, au 1^{er} janvier 2009, 1.281 communes sur les 36.570 situées en métropole, soit 3,5% des communes françaises. De surcroît, c'est une région nettement marquée par un espace bipartite⁴ : Paris et Petite couronne, d'une part et Grande couronne, d'autre part :

¹ Renard Vincent, au cours du même séminaire et déjà cité plus haut.

² D'où la justification du titre de son article : « La densification acceptée »

³ De façon plus détaillée parce que nous l'avons (le cas de l'Ile-de-France) sommairement évoqué dans le chapitre précédent sans, toutefois, rentrer dans les détails.

⁴ Nous sommes ici parti de la distinction traditionnellement faite (Paris, Petite Couronne, Grande Couronne) pour les regrouper en deux entités, selon les objectifs et les besoins de cette étude.

- Paris et Petite couronne: dans l'ensemble, ce sont deux secteurs fortement urbanisés et caractérisés par une présence dense d'activités économiques : tertiaire et tertiaire supérieur principalement (Paris et Hauts-de-Seine surtout, mais aussi le Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis) ;
- Grande couronne (Seine-et- Marne, Essonne, Yvelines et Val d'Oise) : dans l'ensemble, un espace moyennement urbanisé et à densité moyenne, voire faible d'activités économiques, notamment celles du secteur tertiaire¹.

Cette région peut, à ce titre, constituer un bon territoire pour étudier les stratégies spatiales d'aménagement et de développement (étalement et densification y sont bien encore pratiqués).

C'est donc sur cette distinction territoriale que nous allons nous fonder pour faire notre étude de cas francilienne. Ainsi, pour ce qui est de l'étalement, nous allons porter notre analyse sur la Grande couronne qui semble être directement touchée par ce phénomène. Et concernant le renouvellement, nous allons nous intéresser davantage aux communes de la Petite couronne, notamment celles du département du Val-de-Marne.

En revanche, avant de faire notre étude de cas, comme nous l'annoncions, nous aimerions, dans un premier temps, préciser que cette étude n'est pas uniquement consacrée aux logements qui sont presque exclusivement² associés aux formes urbaines (Comby, 2004). Notre étude s'intéresse également aux activités économiques qui, bien qu'elles soient rarement accordées (associées) aux formes urbaines, quant à leurs études, peuvent bien les

¹ La Grande couronne est le secteur qui dispose du taux de croissance d'activités industrielles, au cours de cette dernière décennie, voire de ces 15 dernières années, le plus élevé de la région francilienne, selon l'étude du Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France, citée dans le premier chapitre de cette partie (CES/IDF, 2005). Cependant, elle reste le secteur francilien le moins touché par les activités dites « tertiaires » et « tertiaires supérieures ». Le desserrement des activités tertiaires et tertiaires supérieures, connu précisément par la région, au cours de ces deux dernières décennies, n'a pas beaucoup concerné la Grande couronne francilienne. Car selon plusieurs études (par exemple, Philippe Thiard janvier 2010), celui-ci s'est plutôt massivement opéré de Paris vers la Petite couronne. Dans la Grande Couronne, seules les villes nouvelles et certaines communes accueillant certaines infrastructures, telles que Roissy, ont vraiment connu les effets de ce desserrement. Sinon la majorité des communes sont encore, soit rurales – Essonne et Seine-et-Marne notamment – (IAURIF, décembre 2009), soit industrielles – Yvelines principalement – (CES/IDF, 2005).

² Les formes urbaines sont souvent à tort associées aux « logements » ; or celles-ci touchent également les « activités économiques ». Par exemple, dans les différentes définitions de la densification, on ne parle que de la densité résidentielle (c'est-à-dire exprimée par rapport aux logements), alors qu'il est aussi possible de calculer la ou les densité(s) liée(s) aux activités, en ce sens qu'il existe en milieu urbain des espaces qui leur sont exclusivement destinés.

concerner. Puisque, comme les logements, les activités économiques peuvent, soit faire l'objet d'une densification (Piron, janvier-février 2006), soit d'un étalement ou d'une extension¹ (Comby, 2004 ; Demazière, 2004 ; Castel et al. 2004, Sauvart et al. 2002, etc.).

3.1. Quand la « Grande couronne » renvoie à un double étalement

En dépit d'une baisse signalée de la pratique de l'étalement urbain au cours de ces dernières années (Chaline, 2007²), l'Ile-de-France semble encore disposer des secteurs où cette forme d'aménagement continue encore à se pratiquer. Et selon plusieurs auteurs (Dézert, 1993 ; Saigault, 2006 ; Pulliat, 2007 ; IAURIF, 2009 ; Callen, 2010 ; etc.), la Grande³ couronne est l'entité spatiale de la région qui, aujourd'hui, subit le plus cette forme d'aménagement dans la mise en œuvre des stratégies spatiales. En effet, c'est sur cette partie de la région que semblent se situer des espaces naturels qui ont fait⁴, au cours de ces dernières années (voire décennies), l'objet d'un double étalement : étalement par les activités (zones d'activités économiques notamment) et étalement par les logements (parcs de logements - lotissements à grande échelle notamment -).

« Si depuis 1989, une vingtaine de zones d'activités ont été créées en petite couronne, la majorité (86% des créations) concerne la grande couronne. (...). La Seine-et-Marne et l'Essonne totalisent 60% du stock de terrains voués par les communes à devenir les Zones d'activités économiques. » (Dézert, décembre 1993).

Plus récemment (Saigault, octobre 2006), il est démontré que sur les 23.600 ha consommés par les zones d'activités économiques en Ile-de-France (hormis Paris), les 17.400 (soit environ 74%) se situent en Grande couronne⁵. De plus, il est démontré que la Grande couronne concentrait, en 2005, 11.830 ha (soit un peu plus de 70%) des surfaces totales de

¹ Cette question va être principalement étudiée dans la troisième partie (chapitre 3) de ce travail, c'est-à-dire quand il va consister à corréliser la taxe foncière sur les propriétés bâties aux formes d'aménagement.

² Selon Chaline, l'Ile-de-France enregistre aujourd'hui un étalement urbain annuel d'environ 1.100 ha contre des pics de consommation d'espaces naturels de l'ordre de 2.000 ha par an dans les années 80 et 90, soit une baisse de moitié par an.

³ « Grande couronne » (concept) est dans ce travail souvent écrit en majuscule, puisque nous considérons ce mot comme un nom propre, c'est-à-dire à l'image de Paris à qui il est quasiment opposé dans l'analyse ici faite. Il en est de même de Petite couronne, c'est-à-dire qu'il est dans ce travail écrit en majuscule.

⁴ On peut aussi dire pouvant être l'objet d'un étalement urbain.

⁵ Nous précisons que les 24% restants concernent la Petite couronne, puisque d'après nos sources (voir tableau 25 : page 244) Paris n'est pas concernée par ce mode d'aménagement (création de zones d'activités). Cette remarque reste valable pour les autres pourcentages cités dans le paragraphe.

zones d'activités « commercialisées » dans la région. Quant aux « surfaces à commercialiser », elles correspondent, à peu près, à 90% (1.670 ha) des surfaces totales de la catégorie enregistrées, en 2005, dans la région (voir tableau 25 : ci-dessous).

Tableau 25 – Surfaces « consommées » dans les zones d'activités économiques de la région d'Ile-de-France (hormis Paris), en 2005 (en ha)

	Surfaces affectées aux ZAE	Surfaces cessibles totales	Surfaces commercialisées	Surfaces à commercialiser
Petite couronne	6.200	5.200	5.010	190
Grande couronne	17.400	13.700	11.830	1.670
Région Ile-de-France	23.600	18.900	16.840	1.860

Source. Auteur, à partir de : IAURIF (2006).

Il est, enfin, indiqué (Pulliat, 2007) que la Seine-et-Marne est le département de la Grande couronne le plus touché par ce que nous avons ici appelé « l'étalement par les activités » et que celui-ci concerne principalement la logistique, c'est-à-dire le secteur d'activité le plus consommateur d'espace par rapport à ce mode d'aménagement. Selon Pulliat, la Seine-et-Marne est, en effet, le premier département francilien « *pour la filière logistique* ». D'après l'auteur (ibidem), la Seine-et-Marne, par ailleurs le département francilien (voire français) le plus grand en termes de superficie, comptait, en 2007, pour 40% des flux régionaux et, par conséquent, confortait nettement la première place qui est longtemps la sienne, concernant la superficie régionale des entrepôts. Par exemple, entre 1975 et 1999, ce sont près de 5 millions de mètres carrés d'entrepôts qui ont été construits en Seine-et-Marne. Et cette tendance pour les entrepôts semble encore se confirmer aujourd'hui, comme le montrent les chiffres du tableau ci-après (voir tableau 26 : page 245), présentant les surfaces traduisant les autorisations de construire accordées dans le département en 2007 et en 2010.

Tableau 26 – Surfaces de locaux non résidentiels¹ autorisés en Seine-et-Marne, 2007² et 2010 (en mètres carrés)

	2007	2010
Hébergement hôtelier	39 490	17 681
Bureaux	132 959	101 653
Commerce	109 523	104 632
Artisanat	0	22 854
Bâtiment industriel	231 780	32 299
Exploitation agricole ou forestière	31 846	25 918
Entrepôt	475 620	184 402
Bâtiment de service public ou d'intérêt collectif	299 021	154 269
Surface totale des locaux non résidentiels	1 320 239	643 708

Source : auteur, à partir de la base de données Sit@del2 (consultée en mars 2011).

Il est également signalé en Seine-et-Marne, en 2007, la recrudescence (c'est-à-dire après la légère tendance à la baisse constatée entre 1999 et 2004), en matière de vente de terrains, des demandes de « *surfaces très grandes* », c'est-à-dire supérieures à 7.000 m² et dont la vocation est principalement la création d'entrepôts ou de locaux d'activités (Pulliat, op. cit.).

Quant aux principaux sites (espaces) du département qui reçoivent ces installations (entrepôts, en particulier, et locaux d'activités, en général), l'auteur cite :

- au nord-ouest : Mitry-Mory-Compans, autour du nœud autoroutier A104-RN2, RN3 ;
- au centre : Marne-la-Vallée ;
- le long de la RN 104, joignant Pontault-Combault à Fontenay-Trésigny ;
- Sénart-est, avec Combs-la-Ville, Lieusaint et Savigny-le-Temple et au Nord Brie-Comte-Robert et Servon.

En 2007, par exemple, ces quatre secteurs concentraient plus de 60% des constructions des surfaces logistiques du département (Conseil Général de Seine-et-Marne ; 2007).

Ce constat fait sur les activités est quasiment le même que celui portant sur les logements. D'après Callen (janvier, 2010), « *la fabrique des lotissements par les grands promoteurs* » (Netixy, Karfman and Broad, Bouygues immobilier, Bouwfonds-Marignan ou Marignan

¹ Rentrent dans cette catégorie, selon Sit@del : les locaux d'hébergement hôtelier, les locaux de commerce, les locaux de bureau, les locaux d'artisanat, les locaux industriels, les locaux agricoles, les entrepôts, les locaux de services publics (enseignement et recherche, action sociale, transport, santé, culture et loisirs, ouvrages spéciaux).

² 2007 parce qu'elle représente l'année où les autorisations de construire sont les plus importantes au cours de ces 4 dernières années (2007, 2008, 2009 et 2010) et 2010, parce qu'elle représente la dernière année dont les données, recensant les autorisations, sont entièrement disponibles (c'est-à-dire de janvier à décembre, puisque la base de données exploitée fournit les statistiques par mois et non par année). Ces remarques sont aussi valables pour le tableau 27 (page 246)

immobilier...) concerne presque exclusivement le périurbain francilien, en l'occurrence la Grande couronne. Dans cette étude, consacrée principalement au type d'étalement touchant les logements, l'auteur révèle qu'entre 1990 et 2004 (période qui couvre son analyse), ce sont plus de 51.000 logements issus du « *lotissement par les grands promoteurs* » (lotissement de grande ampleur) qui ont été construits dans la Grande couronne francilienne, soit environ 17% du total des logements construits dans la région. Elle ajoute même que ces lotissements apparaissent comme « *une image type de l'étalement urbain* », dont les conséquences seraient le renforcement de l'homogénéisation sociale et la ségrégation spatiale, car tant les paysages, au niveau local et mondial, sont uniformes¹.

Toutefois, il est ici important de préciser que la Grande couronne n'est pas l'exclusivité de ce type de lotissement, en ce sens qu'elle est également le domaine des lotissements que l'on pourrait qualifier de moindre envergure, c'est-à-dire ceux destinés aux particuliers et qui n'engage pas particulièrement les grands promoteurs.

Si nous revenons – toujours en guise d'exemple – sur le département de Seine-et-Marne, où plus de 80% des communes appartiennent, selon le critère de l'INSEE, à l'aire urbaine parisienne, donc concernées par la périurbanisation, on peut dire que l'étalement urbain par les logements y est spatialement très marqué ; plus même que celui qui se fait par les activités et premièrement analysé. En effet, si l'étalement par les activités est principalement situé dans les 4 secteurs du département cités plus haut, celui dit des « logements » concerne, dans sa globalité, quasiment tout le département et est à la fois l'œuvre des grands promoteurs et des particuliers, comme semble le montrer le tableau, ci-après (tableau 27 : ci-dessous).

Tableau 27 – Surfaces de logements autorisés en Seine-et-Marne, 2007 et 2010 (en mètres carrés)

	2007	2010
Logements individuels purs	285 672	235 970
Logements individuels groupés	152 592	109 939
Logements collectifs	372 450	299 170
Logements en résidence	22 410	8 488
Total logements autorisés	833 124	653 567
<i>dont total logements individuels</i>	<i>438 264</i>	<i>345 909</i>

Source : auteur, à partir de la base de données Sit@del2 (consultée en mars 2011).

¹ Pour s'étayer elle cite ici les travaux de Donzelot (1999), Mangin (2004) et Barattucci (2006) sur la mondialisation et l'homogénéisation des paysages et des modes de vie périurbains.

En Seine-et-Marne, l'étalement urbain est donc spatialement (traduction spatiale¹) plus une affaire de « logements » que d'« activités » (Pulliat, op. cit.). D'autant que, même les communes qui veulent aujourd'hui faire de la « *stratégie de localisation des entreprises* » une priorité, sont obligées de tenir compte des préoccupations des ménages anciennement et nouvellement (de plus en plus) installés. En effet, les acteurs publics, bien qu'ils soient animés d'une volonté de plus en plus manifeste d'attirer les entreprises (activités logistiques et commerciales particulièrement) sur leurs territoires communaux (pour des raisons particulièrement financières et économiques : créations d'emplois et retombées fiscales), sont souvent amenés à le faire avec beaucoup de précaution pour ne pas changer la physionomie ou la vocation première de leurs communes, en matière de stratégie de développement spatial (étalement par les logements surtout) : offrir un bon cadre de vie aux habitants, souvent des nouveaux.

« L'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation pour les activités économiques comme la logistique pose un problème particulier. En effet, les nuisances qui en découle (circulation des camions, pollution, bruit, dégradation paysagère) ne peuvent être acceptées à proximité des centres de vie, puisque ceux-ci, essentiellement résidentiels, ont vocation à conserver une dimension rurale. », a précisé Pulliat (op.cit.), à propos de l'étalement urbain seine-et-marnais, sur lequel a spécifiquement porté son étude.

Et pour davantage étayer cette conclusion, l'auteur a préalablement effectué une étude de cas sur la commune de Vert-Saint-Denis (voir figure 1 : page 248) et dans laquelle il a dénoté « *un compromis* » révélateur, trouvé par les pouvoirs publics, entre les habitants (donc vocation résidentielle) et les activités (vocation économique) : « *Les espaces ouverts à l'urbanisation pour les activités² sont mis à l'écart dans la commune, loin des habitations, à proximité des axes de transport.* »

¹ Nous précisons qu'il s'agit bien d'une analyse faite sur le plan de la « traduction spatiale », car si nous nous intéressons aux surfaces effectivement autorisées, nous verrons qu'il y a bien des années (2007, par exemple : voir les tableaux 26 et 27, respectivement des pages 245 et 246, pour le constater) où les surfaces de « logements autorisés » sont moins importantes que celles des « locaux non résidentiels autorisés » (les « locaux non résidentiels » correspondent quasiment à ce que nous avons appelé dans ce travail d'études et de recherches « les activités »).

² La logistique notamment, en ce sens que son exemple portait principalement sur celle-ci.

Figure 1 – Occupation des sols à Vert-Saint-Denis, 2003



Légende : En violet, les activités ; en jaune, l'habitat individuel et en beige les cultures

Source : IAURIF, mode d'occupation des sols 2003 (cité par Pulliat, 2007).

Enfin, pour donner plus de visibilité à ce double étalement en Grande couronne, il importe de s'intéresser aux pressions foncières franciliennes correspondant aux marchés agricoles et naturels : les enjeux de celles-ci ; d'une part, entre acquéreurs agricoles et non agricoles (c'est-à-dire comment les premiers sont en train de « perdre du terrain » face aux seconds) et d'autre part, entre les « *fonds bâtis*¹ » et les fonds « *non bâtis* ».

La Grande couronne francilienne se présente aujourd'hui comme le secteur de la région le plus touché par les pressions foncières. Par exemple, « (...) *au cours de ces vingt dernières années, ce sont en moyenne 550 ha de terres agricoles qui sont consommées chaque année par l'urbanisation et entre 1994 et 2003, 800 exploitations agricoles ont disparu en Seine-et-Marne, soit 20% du total.* » (Direction Département de l'Équipement de Seine-et-Marne², 2007).

¹ Par « fonds bâtis » il faut comprendre « marché bâti » et par « fonds non bâtis » « marché non bâti ».

² Citée par Pulliat (2007).

Les pressions foncières sont en train progressivement de changer la physionomie de la Grande couronne francilienne. Les enjeux fonciers en Grande couronne francilienne sont nombreux et forts, comme le laissent paraître les analyses des DIA (Déclaration d'Intention d'Aliéner¹) effectuées² sur la région, entre 1994 et 2008, par l'IAURIF en décembre 2009³.

En Ile-de-France, la périurbanisation – en Grande couronne surtout – « *se traduit notamment par un étalement urbain, un mitage agricole et naturel et par une mutation des terres agricoles et naturelles qui perdent leur vocation initiale* » (IAURIF, *ibidem*). Ce qui implique un dynamisme croissant sur les marchés naturels et agricoles, comme semblent l'attester les évolutions respectives du nombre de DIA (+42,62%) et de superficies totales aliénées (+3,86%) enregistrées entre 1994 et 2008 (voir tableau 28 de la page 250, colonnes 2 et 3 particulièrement).

¹ « Destinée à informer préalablement le titulaire du droit de préemption urbain, au sein d'une zone d'aménagement différé ou en espaces naturels sensibles, d'une aliénation immobilière à titre onéreux, cette déclaration, notifiée à la mairie du lieu de situation de l'immeuble (ou au Président du Conseil général pour les espaces naturels sensibles), doit contenir la désignation de l'immeuble ainsi que du prix et des conditions de l'aliénation. Elle peut, selon les cas, constituer une véritable offre d'aliénation (c'est plus souvent le cas pour une vente) ou une information permettant au titulaire du droit de proposer à son propriétaire l'achat de l'immeuble qu'il envisage d'aliéner (par exemple pour un échange). Cette déclaration est la plupart rédigée par le notaire du propriétaire, en sa qualité de mandataire, qui va s'assurer de la présence des mentions imposées par les textes ou les décisions de justice. Dans le délai de deux mois qui suit l'arrivée de la déclaration d'intention d'aliéner, le titulaire du droit de préemption doit notifier sa décision de préemption. » (Source : www.notaires.fr: La Déclaration d'intention d'aliéner, le 07 mars 2011).

² Il s'agit à la fois des DIA effectuées sur terrains agricoles et sur espaces naturels. Cette précision est aussi valable pour le tableau 28 (colonne 2 particulièrement).

³ La quasi-totalité des données qui nous ont permis de faire l'analyse qui va suivre sont toutes extraites de cette étude, très fournie, de l'IAURIF.

Tableau 28 – Evolution des principaux indicateurs des marchés naturels et agricoles en Ile-de-France, 1994-2008.

Années	Nombre de DIA	Superficies aliénées totales (ha)	Surface moyen d'un fonds (ha)	Volume financier (en millions €)	Prix moyen au m ² (€/ m ²)
1994	3 456	10 850	3,14	154	1,42
1995	3 973	15 549	3,91	181	1,16
1996	3 815	12 681	3,32	149	1,18
1997	3 752	13 539	3,61	148	1,09
1998	3 774	13 460	3,57	176	1,31
1999	3 549	9 596	2,70	177	1,85
2000	4 003	12 152	3,04	270	2,22
2001	3 848	10 239	2,66	240	2,34
2002	3 674	10 459	2,85	277	2,64
2003	3 961	11 893	3,00	327	2,75
2004	4 361	10 839	2,49	350	3,23
2005	5 228	13 073	2,50	561	4,29
2006	5 210	12 750	2,45	602	4,72
2007	5 294	13 691	2,59	746	5,45
2008	4 929	11 248	2,28	782	6,95
Evolution 2008/1994	+ 42,62 %	+ 3,86 %	-27,38 %	+40,77 %	+ 389,43 %

Source : auteur, à partir de : IAURIF (décembre 2009) citant DIA SAFER IDF.

Ce dynamisme des marchés franciliens, constaté entre 1994 et 2008, a entraîné une hausse des prix moyens de terrain et/ou de bâti. Ceux-ci sont passés, entre 1994 et 2008, de 1,42 €/m² à 6,95 €/m², soit une évolution de +389,43% en seulement 14 ans (c'est-à-dire, en moyenne, environ 28 points de croissance par année) : voir colonne 6 du tableau 28, ci-dessus. Rien qu'au cours des 4 dernières années de l'étude (2004-2008), les prix moyens ont été multipliés par 2, passant ainsi du simple au double. D'après les auteurs, ce dynamisme francilien des marchés agricoles et naturels constitue une exception par rapport à la situation nationale, où des baisses, à la fois en nombre de DIA, en surfaces aliénées et en volumes financiers, ont été plutôt observées¹ (IAURIF, ibidem).

Il est aussi signalé, en Ile-de-France, la prédominance des acquéreurs non agricoles sur les marchés. L'entrée ou l'intéressement de ces derniers à ces marchés a véritablement changé les choses. Ceux-ci ont, en effet, pénétré et redynamisé, de façon réelle, les marchés fonciers des milieux agricoles et naturels franciliens. Aujourd'hui, ils y occupent une place prépondérante, non seulement en termes de nombre (+49% de croissance entre 1994 et 2008 : passage de 2.200 à 3.285 acquéreurs), mais également en termes de surfaces aliénées (+52% de croissance entre 1994 et 2008, soit de 3.532 à 5.356 ha) et d'apports financiers sur les

¹ Cette précision est apportée pour montrer l'exception du marché francilien par rapport à la situation nationale.

marchés (en 2008, ils représentent 88% du marché total soit un volume multiplié par 6 en 14 ans).

A coté des acquéreurs non agricoles se développent aussi les acteurs dits « publics » (Etat, collectivités territoriales et organismes liés) et la SAFER, dont le pourcentage en nombre de DIA, entre 1994 et 2005, a été multiplié par 4,2% : passage de 166 à 697 DIA. C'est quasiment la même progression qui a été enregistrée dans les prix qu'ils proposent (une multiplication par 4).

Cette pénétration à plusieurs niveaux des marchés (agricoles et naturels) par les acquéreurs non agricoles, d'une part, et par les acteurs publics et la SAFER¹, d'autre part, s'est faite (et se fait encore) au détriment des acquéreurs dits « agricoles », qui, en 2008, ne représentaient que 19% des marchés. Pourtant en 1998, ils représentaient 31,5% de ceux-ci, soit une baisse constatée de plus de 11 points en dix ans (soit légèrement plus d'un point de baisse par année).

Les acquéreurs non agricoles ont complètement transformé les marchés agricoles et naturels franciliens. En 2008, le prix moyen proposé par cette catégorie d'acquéreurs se situe à 12,28 €/m², soit presque le double du prix moyen proposé par les autres acquéreurs, tous confondus (6,95 €/m²). Les principaux marchés sur lesquels ils se positionnent sont les marchés dits de « *fonds bâtis* » et particulièrement sur des petites surfaces, c'est-à-dire « *les marchés les plus valorisés* » au cours de cette période qu'a couverte cette étude de l'IAURIF. Dans ce groupe se distingue, toutefois, un sous-groupe. Il s'agit de ce que les auteurs ont appelé les « *particuliers actifs* » (personnes physiques). En 2008, par exemple, ils ont été à l'origine de 2.108 DIA sur 3.285 DIA émis par le total du groupe, soit 43% du marché du groupe. Le poids des « *particuliers actifs* » s'est particulièrement accru après 1996 ; puisque jusqu'à cette date, ils représentaient encore moins du 1/3 du marché des acquéreurs non agricoles. Cette distinction des « *particuliers actifs* » est aussi perceptible dans les prix qu'ils proposent. Alors que la moyenne du groupe est de 12,28 €/m², celle des « *particuliers actifs* » a atteint, en 2008, les 15 €/m², soit environ 3 € de plus par m² par rapport aux prix moyens proposés par les autres membres du groupe, en l'occurrence les autres « *acquéreurs non agricoles* ».

¹ Celle-ci est, cependant, moins notoire que celle des acquéreurs non agricoles.

Quant à l'analyse des marchés selon leur caractère « *bâti* » ou « *non bâti* », elle révèle des résultats, somme toute, intéressants. En Ile-de-France, les marchés se spécifient presque selon les intérêts des acquéreurs. Ainsi, si le marché « *bâti* », plus soumis à la pression, est principalement le domaine des acquéreurs non agricoles, celui du « *non bâti* » reste encore dominé, en termes de surfaces aliénées, par les acteurs dits « *agricoles* » (48% des surfaces DIA en 2008, et ce, bien qu'ils ne représentent que 22% en nombre).

Pour ce qui est, en revanche, des caractéristiques de ces deux marchés (*bâti* et *non bâti*), elles restent en majorité différentes.

Les caractéristiques du « marché bâti », c'est-à-dire celui dominé par les « *acquéreurs non agricoles* » sont les suivantes :

- un marché en progression constante et régulière dans les DIA (9% en 1997, 25% en 2005 et 2006 et 20% en 2008) ;
- un marché en complète explosion financière : la hausse du volume financier du marché des fonds bâtis a été multipliée par 7 (contre 3 pour les fonds non bâtis) entre 1997 et 2008 ; raison principale : la hausse vertigineuse des prix moyens des fonds bâtis : par exemple, en 2008, ils sont 4 fois plus élevés que ceux des fonds non bâtis : 12,94 €/m² contre 3,35 €/m² ;
- un marché valorisé et dominé, sur tous les plans, par les acteurs non agricoles : 88% des DIA, 64% des surfaces et 66% du volume financier ; tandis que les prix moyens proposés sont évalués à 19 €/m² contre 2 €/m² seulement pour les acteurs agricoles.

Et les caractéristiques du « marché non bâti », c'est-à-dire celui dominé par les acquéreurs agricoles, se présentent comme suit :

- un marché intéressant peu les acquéreurs non agricoles, dont la cible principale reste les « *fonds de petites surfaces (...)* » ;
- un marché où les prix sont encore peu élevés, malgré la valorisation parfois apportée par les quelques « *acquéreurs non agricoles* » qui ont pu l'investir: le prix moyen des acquéreurs non agricoles est de 6,52 €/m² en 2008, plus élevé que celui des acteurs dits « *publics* » (Etat, collectivités locales), dont le prix moyen en 2008 est 4,29€/m² ;
- en somme, un marché encore dominé, en 2008, en surfaces de DIA (48%) par les acquéreurs non agricoles : si les autres acteurs réunis (non agricoles, Publics et SAFER) dominent encore en nombre de DIA (situation actuelle), c'est parce qu'ils

acquièrent souvent « *des fonds de petites surfaces* », comparés à ceux acquis par les agriculteurs, qui sont souvent de grande taille.

S'agissant, en définitive, de la géographie précise de la périurbanisation francilienne et des pressions foncières, il faut retenir que les secteurs les plus concernés correspondent aux départements¹ de la Grande couronne (Yvelines, Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise) et plus précisément au secteur francilien communément appelé « ceinture verte² ». D'après l'IAURIF (ibidem), la ceinture verte est incontestablement l'espace qui subit le plus les pressions foncières³ en Ile-de-France. Ainsi, les secteurs dominés par les « *fonds non bâtis* » sont localisés, en premier, en Seine-et-Marne (Plaine de France, le secteur de la Bassée, Le Gatinais et les alentours de la forêt de Fontainebleau). En revanche, les secteurs dominés par les « *DIA des fonds bâtis* » sont localisés dans les Yvelines, le long de la vallée de la Mauldre (principalement) et le long des axes de transport, tels que l'axe de la RN 20 et celui du RER A.

« Depuis 2004, nous remarquons une diffusion des pressions foncières, qui étaient jusqu'alors cantonnées à des secteurs restreints. En effet, bien que les secteurs définis précédemment soient toujours l'objet de fortes pressions, leurs périmètres se sont élargis. Les secteurs de fortes pressions foncières sont principalement des espaces périurbains. En particulier, les vallées et grands axes routiers où les logiques résidentielles et de loisirs entrent en concurrence avec des logiques agricoles ou forestières : c'est le cas de la vallée de l'Oise, de la Plaine de France, de Massy Saclay et de Marne-la-Vallée. Les pressions

¹ S'y distinguent les Vallées et les abords des parcs naturels régionaux.

² La ceinture verte d'Ile-de-France est définie par l'IAURIF (2005) comme « *un territoire représentatif de l'action régionale en matière de protection de l'environnement* ». L'espace ceinture verte, c'est : 45 Périmètres Régionaux d'Intervention Foncière (PRIF), totalisant 22.500 ha au 31 décembre 2002 ; plus de 7.000 ha d'espaces boisés ou naturels déjà acquis par la région au sein de ces PRIF et plus de 1.000 ha de parcs, bois et forêts ouverts au public par la région depuis 1982. L'espace ceinture verte, c'est aussi un anneau de 10 à 30 kms du cœur de l'agglomération francilienne, situé à cheval sur 7 départements (excepté Paris). Enfin, il concerne 359 communes, 16 communautés d'agglomération, 15 communautés de communes et 4 syndicats d'agglomération nouvelle.

³ La ceinture verte en 2008, c'est plus 1/4 des DIA franciliennes et plus du 1/3 du volume financier. Entre 2005 et 2008, la ceinture verte ce sont précisément 4.444 DIA réalisées, soit 22% du marché total francilien et 19% des surfaces aliénées du volume financier, contre 23% sur la période 2000-2004. Entre 2005 et 2008, la ceinture verte, ce sont également 35% du volume financier contre 22% seulement sur la période 2000-2004, soit une hausse de 13 points en 4 ans. Les prix moyens dans cet espace francilien atteignent 12€/m² en 2008, soit une multiplication par 3,5 entre 1994 et 2008. Aussi, les surfaces des DIA bâties sont désormais supérieures à celles des DIA non bâties. Cette situation est constatée pour la première fois en 2008 : entre 2000 et 2008, la surface totale des DIA bâties a été multipliée par 2. Selon une autre étude de l'IAURIF (Décembre 2005), entre 1982 et 1999, 1.260 ha d'espaces ruraux y ont disparu au profit de 1.015 ha d'espaces urbains construits et de 245 ha d'espaces urbains ouverts (parcs et jardins, équipements sportifs).

foncières se sont diffusées dans le sud des Yvelines et le sud de l'Essonne. La Seine-et-Marne est également concernée par des pressions foncières nouvelles, notamment dans les Provinois ainsi que l'Orxois. Le secteur de Brie et deux Morin et la forêt de Rambouillet, quant à eux, sont des secteurs où le marché est dynamique et semble relativement valorisé, bien qu'étant à l'écart des pressions urbaines. La qualité de l'environnement y fait que l'agriculture entre en concurrence avec les fonctions de loisirs ou encore avec les acquéreurs qui souhaitent agrandir leur zone de tranquillité autour de leurs résidences. Ce sont autant de logiques qui entrent en concurrence avec l'agriculture sans pour autant remettre en cause le caractère rural des biens acquis. » (IAURIF, op. cit.), ont conclu les auteurs.

3.2. Quand Paris et Petite couronne correspondent principalement aux secteurs de renouvellement urbain

Tandis que la Grande couronne paraît être destinée, en matière d'aménagement, plus à l'étalement qu'à la densification, Paris et la Petite couronne, elles, de par leur configuration quasi-identique, semblent révéler le contraire. Par opposition à la Grande couronne francilienne, composée de vastes départements peu urbanisés, Paris et la Petite couronne se présentent comme un ensemble de départements presque entièrement urbanisés (Paris, Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne¹), donc présentant un faible potentiel de réserves foncières pouvant être l'objet d'étalement. Dans l'ensemble Paris-Petite couronne, la forme d'aménagement qui logiquement correspondrait mieux à ce profil très urbain est le renouvellement urbain, c'est-à-dire la forme faisant la promotion de la ville sur la ville.

« Les départs d'activités industrielles des trente dernières années ont laissé en première couronne des espaces de friches industrielles qui restent encore, dans un certain nombre de cas, à aménager. S'y pose souvent le problème de la prise en charge financière de la dépollution des sols et de la destination des nouvelles structures.», a souligné le Conseil Economique et Social en Ile-de-France (2005 : 29).

En ce qui concerne Paris, Chabbal (octobre 2006) parle d'«*un retour en grâce des quartiers d'affaires historiques* » et Clerval (2010) parle de la gentrification des «*anciens*

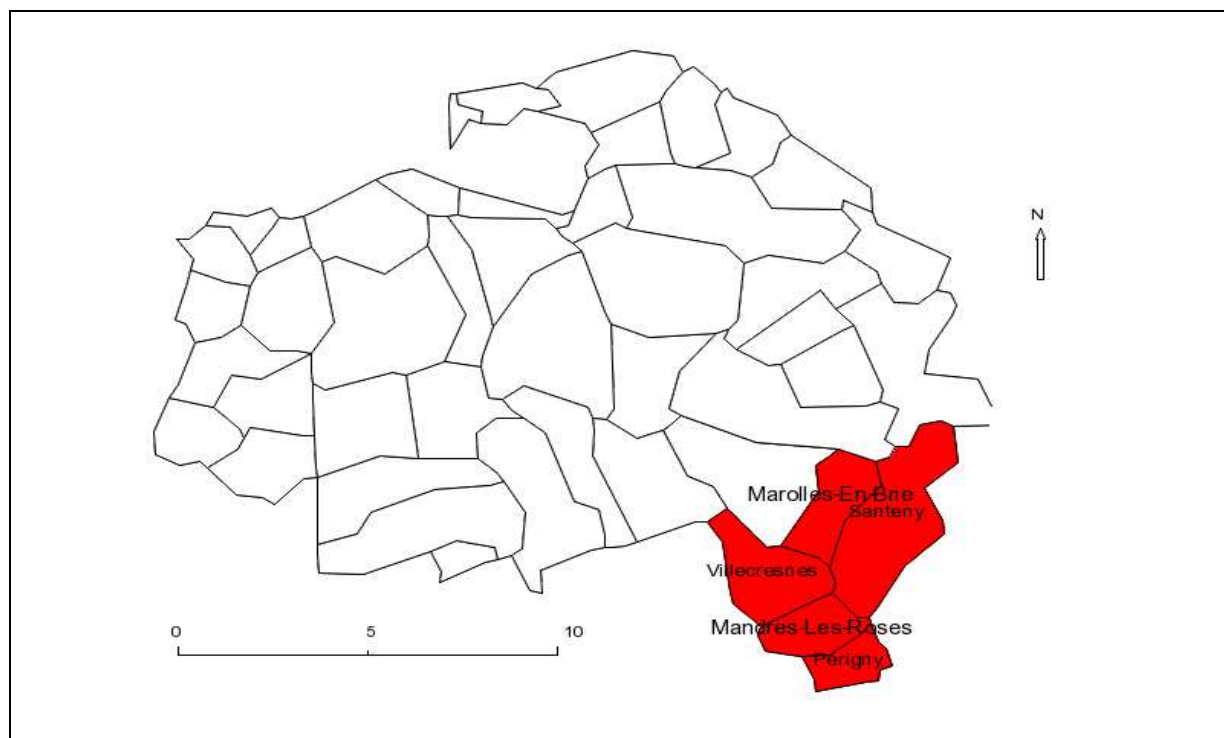
¹ Selon le Conseil Général (2002), l'espace urbanisé val-de-marnais correspond à 80% de la superficie totale du département (superficie totale = 245,03 km² ou 24 503 ha) dont 1.300 ha (5, 30%) nouvellement urbanisés entre 1982 et 1999.

quartiers populaires de l'est et du Nord », mais aussi des « *anciens quartiers industriels et ouvriers* » (Paris Rive-Gauche et Bassin de la Villette, par exemple).

A Paris et en Grande couronne, il n'est pas rare de trouver des communes ou des collectivités territoriales d'un autre type¹ qui s'intéressent au renouvellement urbain. Celui-ci semble tellement s'y être développé comme stratégie en matière de planification stratégique. Même les quelques communes se situant dans ce périmètre et disposant encore de réserves foncières semblent refuser de faire de l'étalement, surtout quand il s'agit d'un étalement résidentiel, c'est-à-dire destiné au logement. C'est le cas, par exemple, de Mandres-les-Roses, située dans le Plateau Briard val-de-marnais.

Le Plateau Briard est, en effet, la partie la moins urbanisée (voir tableau 29 : page 256) du département du Val-de-Marne. Il se situe exactement au sud-est de celui-ci (Marolles-en-Brie, Mandres-les-Roses, Périgny, Santeny, Villecresnes : voir carte 3 : ci-dessous), presque à la frontière avec le département de l'Essonne (extrême nord-est), qui, lui, fait partie de la Grande couronne.

Carte 3 – Le Plateau Briard dans le Val-de-Marne



Source : auteur

¹ Nous faisons ici principalement référence à Paris, qui est en même temps commune et département.

Tableau 29 – Occupation des sols dans le Plateau Briard¹ en 2003

Type d'occupation	Pourcentage	Superficie (en ha)
Espace urbain construit	29	917
Espace urbain non construit	9	279
Espace rural	62	1 976
Total	100	3 172

Source : IAURIF.

Bien qu'elle soit située à proximité de ce que nous appelons « *les banlieues urbanisées de Paris* »², Mandres-les-Roses n'est pas, pour autant, gagnée par l'urbanisation à l'étalement massif qu'a connue l'Ile-de-France dans les décennies 1970-1980 et 1980-1990 (Chaline, 2007). Aujourd'hui, malgré un nombre importants de demandes de potentiels nouveaux arrivants, la ville ne semble pas encore être prête à céder aux pressions foncières. Selon le Directeur du service de l'urbanisme de la ville³, Mandres-les-Roses compte bien garder et préserver ce statut de commune agricole faiblement urbanisée qui est le sien. D'après lui, cela émane d'une volonté politique de la ville, qui a délibérément décidé d'arrêter provisoirement son urbanisation (sauf si c'est pour du logement social puisqu'il leur en faut encore : ils sont très loin des 20% exigés par la loi SRU 2000) pour préserver son espace agricole.

« *Actuellement, nous n'acceptons plus les demandes de nouveaux arrivants, parce que nous voulons protéger le domaine destiné, par le POS, à l'agriculture. Vous imaginez, si nous continuons à vendre nos terres, nous n'aurons plus de terrains agricoles. D'ailleurs, il ne reste même plus grand-chose pour les logements, c'est-à-dire la surface que nous envisageons réellement d'urbaniser* », nous a-t-il déclaré⁴.

¹ Les données contenues dans ce tableau concernent également Varennes-Jarcy (5,48 km²), la seule commune de la communauté de communes du Plateau Briard ne faisant pas partie du département du Val-de-Marne.

² Il s'agit majoritairement des communes de la Petite ou Proche couronne, soit limitrophes de Paris, soit pas très loin de celle-ci.

³ Entretien du 17 juillet 2008.

⁴ Moins de 2 ans plus tard (mai 2010), nous découvrons que Mandres-les-Roses est en train, sous la houlette de la SADEV (l'aménageur du département), de promouvoir une zone d'activités économiques. Alors que le directeur nous avait bien dit, même pour l'aménagement des zones d'activités économiques, dont nous avons déjà « eu écho » par le biais de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris/ Val-de-Marne, que tout était en suspend au niveau du conseil municipal.

En outre, il importe de préciser que si le renouvellement de Paris se fait de façon moins visible¹ (c'est, soit un renouvellement de type « *gentrification- réhabilitation* » – Clerval, op. cit. –, soit un renouvellement de « *quartiers d'affaires historiques* » – Chabbal, op. cit. –), celui des autres départements² (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, mais également les Hauts-de-Seine, c'est-à-dire les 3 départements de la Petite couronne) ne fait l'objet d'aucun doute sur son expression (sa traduction et sa lisibilité spatiales). En effet, le renouvellement dont il est souvent question dans la Petite couronne concerne, pour la plupart, ce que l'on peut ici qualifier de « renouvellement urbain au sens strict du terme » ou d'une vraie « *mutation du tissu urbain* » (CG/VDM, 2002) : mutation de terrains vacants ; mutations des jardins ; mutations des terrains industriels, d'activités et d'entrepôts. Et il s'agit d'un renouvellement qui se fait plus par les « activités » que par les « logements », comme nous allons le voir ci-dessous avec le cas val-de-marnais, à la fois dans les décennies 80-90 et 90-2000, mais aussi au cours de cette dernière décennie (les dernières années particulièrement).

En effet, le Val-de-Marne a connu, entre 1982 et 1999, d'importantes mutations de terrains (Conseil Général/Val-de-Marne, ibidem) :

- « *mutations des terrains vacants* »³ : 442 ha, soit 74% du total des mutations effectuées⁴ ;
- « *mutations des parcs et jardins* » : 377 ha, soit 20% du total des mutations effectuées ;
- « *mutations des terrains industriels d'activités et d'entrepôts* » : 300 ha, soit 17% du total des mutations effectuées ;
- « *mutations des terrains urbanisés en habitat individuel* » : 243 ha, soit environ 12% du total des mutations effectuées ;
- « *mutations habitat collectif* » : 99 ha, soit environ 5% du total des mutations effectuées ;

¹ Selon Clerval (janvier 2010), prédomine à Paris la réhabilitation, puisque la gentrification par la construction neuve y est très marginale.

² C'est-à-dire les départements de la Petite couronne.

³ Cette nomenclature est du Conseil Général du Val-de-Marne.

⁴ Pour plus de détails sur les mutations et sur les statistiques permettant de mieux comprendre les pourcentages ici donnés, voir tableau 30 : page 259.

- « *mutations habitat autre* » : 16 ha, soit moins de 1% (exactement 0,7%) du total des mutations effectuées.

Il convient, également, de préciser que le renouvellement du tissu urbain val-de-marnais, entre 1982 et 1999, est affecté d'un double-mouvement :

- d'abord, de densification par mise en construction des terrains non bâtis (terrains vacants, parcs et jardins, etc.) ;
- ensuite, de recomposition du tissu industriel, notamment par les activités (tertiaires principalement¹), c'est-à-dire comme nous l'avons souligné plus haut. Car si 300 ha de terrains dits « *industriels, d'activités et d'entrepôts* », tous du secteur secondaire, ont été mutés, entre 1982 et 1999, pour recevoir de nouveaux types d'activités (secteur tertiaire notamment), il est, dans le même temps, signalé que ce sont 335 ha de terrains, dits cette fois-ci « *urbains* », qui ont été réaffectés à l'usage d'activités et d'entrepôts. Ce qui fait un total de 635 ha (soit 30,08% presque le 1/3) des surfaces totales mutées, dans le Val-de-Marne, pour les activités² (principalement tertiaires) entre 1982 et 1999. Tandis que les autres secteurs (habitat – collectif, individuel, autre –, parcs et jardins, terrains vacants, sport, transports, cimetières et même les chantiers, etc.), se répartissent les 69,92% des surfaces mutées³ restantes, dont seulement 16,95% pour l'habitat (voir tableau 30 : page 259).

¹ Selon le Conseil Economique et Social en Ile-de-France (2005 :29), « *la tentation du tout tertiaire est souvent forte* » dans les aménagements en première couronne, et ce, « *même si la mixité des activités restent à encourager* ». En effet, ce point de vue du CES/IDF complète la citation posée au début de ce sous-chapitre.

² Ne sont pas ici pris en compte les équipements de santé ; les équipements d'enseignement ; autres équipements locaux, administration notamment ; grands équipements, etc., qui pourraient bien intégrer le registre de ce que nous appelons dans ce travail « les activités », par opposition aux « logements ».

³ Le total des surfaces du département mutées, entre 1982 et 1999, est estimé à 2.111 ha, qui correspondent, à peu près, à 12% des surfaces totales départementales exploitées en 1982 (surfaces totales du département : 17.965 ha).

Tableau 30 – Mutations et mutabilité du tissu urbain dans le Val-de-Marne, 1982-1999 (en hectares – les surfaces – et en pourcentage)

	Surfaces totales ¹ en 1982	Surfaces mutées entre 1982 et 1999	Part du total ayant muté (en %)
Activités secondaires	1 803	300	17
Activités tertiaires	125	11	9
Autres équipements locaux, administration	393	57	14
Chantiers	261	253	97
Cimetières	313	2	1
Equipements de santé	191	5	3
Equipements d'enseignements	531	28	5
Grands équipements	167	35	21
Habitat dont	8688	358	4
<i>Habitat autre</i>	80	16	20
<i>Habitat collectif</i>	2 388	99	4
<i>Habitat individuel</i>	6 220	243	4
Parcs et jardins	1 880	377	20
Sport (construit)	167	81	49
Sport (espaces ouverts)	495	70	14
Terrains vacants	599	442	74
Transports	2 351	92	4
Total	17 965	2 111	12

Source : auteur ; à partir de CG/VDM (avril 2002) citant IAURIF/Evolumos 1999/Nomenclature 21 postes.

Ce renouvellement par les activités dans le Val-de-Marne (notamment dans les décennies « 80-90 » et « 90-2000 ») peut également se lire à travers les taux de constructions des locaux non résidentiels. Selon le Conseil Général du Val-de-Marne (op. cit.), depuis les « années 80 », l'« amplitude des mouvements de hausse des constructions » a été globalement plus marquée pour les locaux non résidentiels que pour les logements. Par exemple, entre 1984 et 1990 (point culminant de la construction de ce type de locaux), le Conseil Général, dans son rapport ici cité, note une multiplication par 4 des mises en chantiers de locaux non résidentiels, contre une multiplication seulement par 2 des mises en chantiers de locaux résidentiels (les logements). Il précise également qu'entre 1975 et 2001, il s'est construit dans le département du Val-de-Marne 10,8 millions de m² de SHON de locaux non résidentiels, dont les taux de représentativité selon les secteurs ont varié entre 25% (bureaux et locaux de stockage ou d'entreposage) et 1% (locaux de stockage agricole) : voir tableau 31, page 260. Et s'agissant de la « procédure d'urbanisme la plus usitée » par les communes val-de-marnaises, quant à l'accroissement de ce parc immobilier non résidentiel, le rapport cite la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Ainsi, il révèle, en 2001, l'existence, dans le département,

¹ Il s'agit des surfaces totales (usage d'origine) en 1982 des différents secteurs. Ce sont ces valeurs qui sont utilisées pour déterminer les parts des surfaces mutées (colonne 3 du tableau). Part du total ayant muté (en %) = surfaces mutées entre 1982 et 1999/ surfaces totales en 1982 x 100.

d'un peu plus de 3,16 millions de m² SHON disponibles dans les 167 ZAC recensées à cette date, dont seulement 32% pour du logement et 68% pour des surfaces d'activités, commerciales, de bureaux ou d'entreposage, c'est-à-dire ce que nous appelons dans ce travail « les activités ».

Tableau 31 – Constructions de locaux non résidentiels dans le Val-de-Marne, par type d'activités, 1975 et 2001 (en pourcentage)

Secteurs	Taux
Bureaux	25
Stockage non agricole (entreposage surtout)	25
Bâtiments commerciaux	14
Culture et loisirs	7
Santé	6
Enseignement	7
Stockage agricole	1
Garage/stationnement	4
Bâtiments industriels	9
Transport poste télécom	0
Bâtiments énergie/ équipements urbains	2
Total	100

Source : auteur, à partir du graphique de la page 15 du rapport du Conseil Général du Val-de-Marne (avril 2002).

Enfin, le renouvellement par les activités dans le Val-de-Marne peut se lire dans les projets d'aménagement en cours (ou à venir) dans certaines communes et à travers le marché de l'offre « immobilier d'entreprise » disponible.

Comme projets d'aménagement en cours ou à venir, nous pouvons citer l'Opération d'Intérêt National (OIN) Orly-Rungis-Seine Amont, qui regroupe 12 communes du département (Ablon-sur-Seine, Alfortville, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Vitry-sur-Seine), soit environ le quart (12 sur un total de 47 communes) pour 71 km². Ce projet confié à l'Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine Amont¹ se donne comme orientation principale le développement économique, jugé « *moteur du développement du territoire* » : par exemple, l'Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine Amont envisage la création de 1.000 emplois/an², dans un périmètre déjà fortement marqué par une forte présence d'activités secondaires et tertiaires.

¹ L'Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine Amont est créé en 2007.

² A coté de cet objectif économique, l'OIN se fixe également comme objectif la création de 3.000 logements par an pour faire ce qu'elle appelle « *du développement résidentiel apte à répondre aux besoins des populations actuelles et futures* ». Toutefois, ce deuxième volet se heurte encore à la réticence de certaines communes,

Situé dans la continuité de Paris et disposant encore de disponibilités foncières, Orly-Rungis-Seine Amont s'est fixé des ambitions nouvelles de renouvellement et de renforcement urbain devant lui permettre « *de valoriser pleinement les atouts de ce territoire et d'en faire l'un des grands pôles de l'attractivité de l'Ile-de-France* » (CCIP Val-de-Marne, juin 2009a). Pour ce faire, il a défini¹ 5 périmètres stratégiques (aussi appelés périmètres OIN), centrés sur des portions complexes du territoire (les 12 communes) portant l'appellation de « *secteurs-clés de la régénération urbaine* ». Il s'agit de :

- Avenir– Gambetta à Ivry-sur-Seine et les Bords de Marne à Alfortville,
- Seine Ardoines – Lugo – Choisy-centre à Vitry-sur-Seine et à Choisy-le-Roi,
- SENIA – Pont de Rungis – RN7 à Orly, Thiais, Rungis et Chevilly-Larue,
- La Carelle et la zone des Vœux à Orly et Villeneuve-le-Roi,
- le secteur du Triage à Villeneuve-Saint-Georges.

Pour ce qui est du marché de l'offre immobilier d'entreprise disponible, dernier point à travers lequel peut se lire le renouvellement par les activités dans le Val-de-Marne, nous allons l'analyser à partir du périmètre² de l'OIN Orly-Rungis-Seine Amont, que nous venons de présenter. Cependant, cette analyse va uniquement porter sur l'année 2008.

En effet, le marché de l'offre immobilière des 12 communes de l'OIN Orly-Rungis-Seine Amont s'établissait, en 2008, comme suit (voir tableau 32 : ci-dessous).

Tableau 32 – Le marché de l'offre de « l'immobilier d'entreprise » dans le périmètre de l'OIN Orly-Rungis-Seine Amont et dans le Val-de-Marne, 2008

		Activités	Bureaux	Entrepôts	Commerces	Locaux mixtes	Terrains
Orly-Rungis-Seine Amont	Stocks disponibles en nombre	96	120	103	25	39	9
	Stocks disponibles en m ²	182.915	201.045	269.314	4.932	33.068	199.566
	Surface moyenne en m ²	1.905	1.675	2.615	197	848	22.174
Val-de-Marne	Stocks disponibles en nombre	193	306	198	89	134	16
	Stocks disponibles en m ²	300.766	385.379	444.346	12.702	110.643	233.744
	Surface moyenne en m ²	1.558	1.259	2.244	143	826	14.609

Source : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris/ Val-de-Marne (juin 2009a).

comme Rungis (source : entretien déjà cité plus haut, avec Delphine Gardes, responsable du service d'urbanisme de la ville), ciblées pour cet objectif dit « résidentiel ».

¹ Par le biais de l'OIN.

² Ce périmètre couvre l'intégralité du Pôle d'emplois Orly-Rungis, c'est-à-dire le deuxième pôle d'emplois (après celui de la Défense dans les Hauts-de-Seine) de la région francilienne.

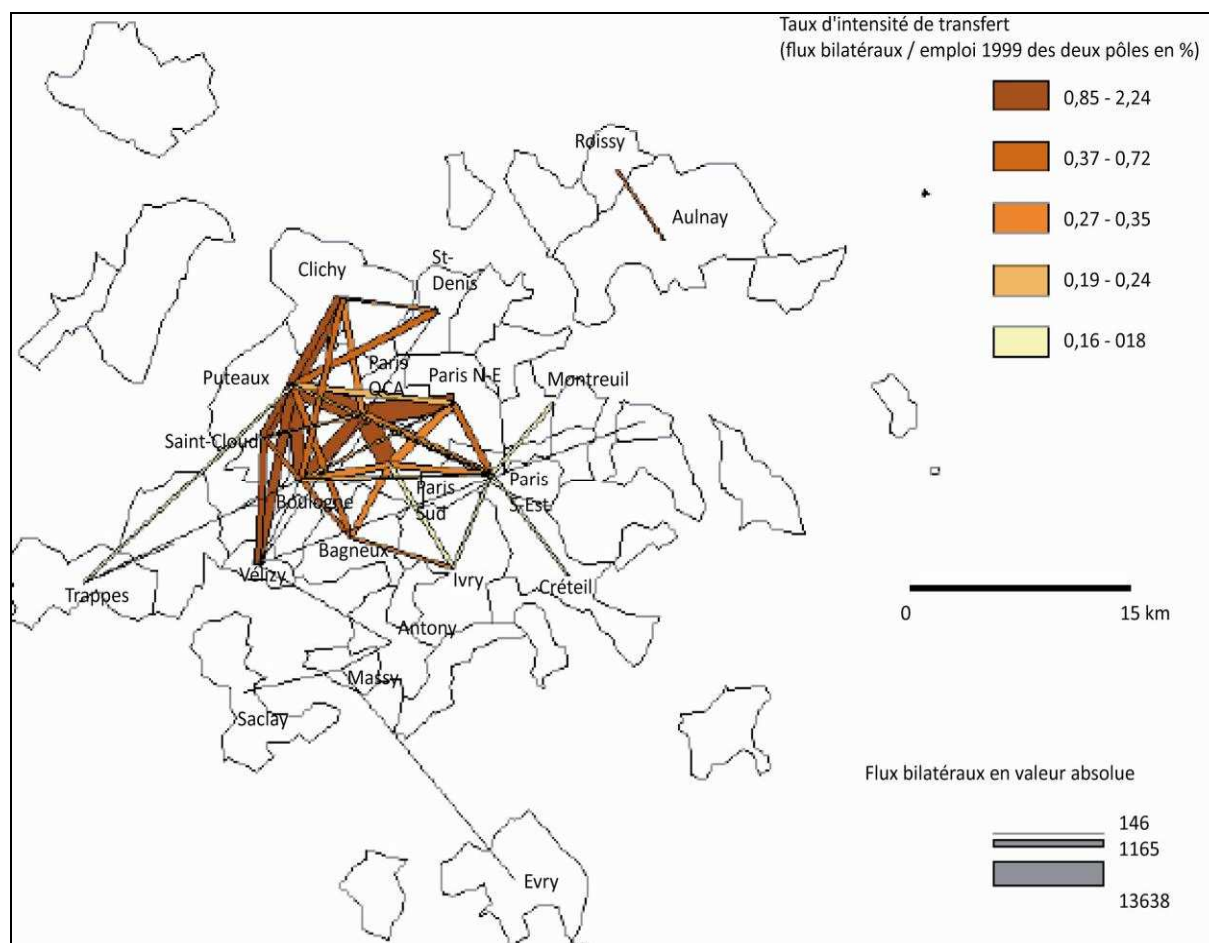
Les 12 communes du territoire de l'OIN Orly-Rungis-Seine Amont réunissaient, en 2008, près de 42% des disponibilités immobilières et foncières du département, soit près de 60% des surfaces proposées à la commercialisation. La prééminence de ces communes sur le marché de l'offre est spécialement forte sur le marché des entrepôts (52% des offres), des locaux d'activités (49% des offres), mais également des bureaux (39% des disponibilités). Le marché foncier est également plus développé sur ce territoire qui regroupe 56% des disponibilités départementales.

Le marché immobilier d'entreprise de ce territoire val-de-marnais se caractérise par une surface moyenne offerte supérieure à la surface moyenne départementale pour l'ensemble des types de locaux : 848 m² en moyenne pour le marché des locaux mixtes, 1.905 m² pour les locaux d'activités, 2.615 m² pour les entrepôts, 1.675 m² pour les bureaux et 197 m² pour les locaux commerciaux.

En définitive, retenons que les départements de la Petite couronne francilienne, en l'occurrence ceux de Seine-Saint-Denis (les communes de la Plaine Saint Denis précisément), du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine, abritent aujourd'hui les communes franciliennes les plus touchées, d'une part, par le phénomène de renouvellement urbain et, d'autre part, par le transfert d'emplois de Paris vers les autres territoires de la région.

Selon Thiard (janvier 2010), ce sont les communes de ces trois départements qui ont plus profité du desserrement d'emplois, de Paris vers la Petite Couronne, enregistré entre 2000 et 2008 (voir carte 4 : page 263).

Carte 4 – Flux de transferts d’emploi les plus intenses entre 2000 et 2008 (entrées+sorties/emploi 1999)



Source : INSEE – RGP – PSMTRETAB, cité par Thiard 2010.

Il s’agit souvent de communes qui, par le biais d’importantes opérations de renouvellement, ont pu redonner un nouvel élan à leur territoire. « *Aux marges de ce Paris extra-muros en recomposition urbaine, la bonne tenue de l’emploi s’explique par le renouvellement et la diversification des anciennes zones industrielles, les plus proches de la capitale. Ces espaces sont désormais utilisés comme bases arrières par tout une gamme de PME rendant les services opérationnels dans l’agglomération centrale (maintenance, services techniques aux entreprises, livraison express, imprimerie, travaux de finition du bâtiment ...). En témoigne le succès récent des parcs d’activités sous réserves d’accessibilité routière et de qualité paysagère. S’y implantent également des enseignes commerciales à la recherche de disponibilités foncières au plus près de leur zone de chalandise.* » (Dizain, octobre 2006a).

Les communes de la Proche couronne présentent des profils qui les rendent de plus en plus attractives, car renfermant désormais de nombreux avantages pour attirer les entreprises autrefois installées dans le centre, en l'occurrence Paris où :

- le caractère obsolète de certains équipements ou bâtiments,
- le manque d'espace disponible pour une extension,
- certaines restrictions d'aménagement pour la transformation des installations,
- les prix élevés des terrains répercutés sur les loyers,
- les problèmes éventuels de congestion du trafic routier, etc. ; rendent parfois difficile leur installation (entreprises anciennement installées, comme nouvellement installées).

D'ailleurs, on constate progressivement des déplacements de sièges sociaux d'entreprises vers la Petite couronne et précisément en dehors des lieux habituels où ils avaient l'habitude de s'installer, tels que dans le quartier de La Défense ou dans le Pôle Orly-Rungis.

Par exemple, le Val-de-Marne a tout récemment fait, dans ce qu'il a appelé « *la politique attractive pour l'immobilier d'entreprise*¹ », de l'installation des sièges sociaux d'entreprise sur son territoire une priorité. Et cette stratégie a commencé à « être payante » car, entre 2008 et 2010, c'est-à-dire en 2 ans seulement, 5 groupes « séduits par le Directoire de l'Agence de développement du Val-de-Marne » ont implanté leurs sièges sociaux dans ce département. Il s'agit respectivement de la LCL à Villejuif, de la FNAC à Ivry-sur-Seine, de Docapost à Charenton-le-Pont, de Ricoh à Rungis et de Kendle à Le Perreux-sur-Marne. Ajoutons à cette liste les installations enregistrées, quelques années auparavant (c'est-à-dire au cours des dix dernières années): Orange à Arcueil, Thalès à Rungis et Leclerc à Ivry.

On a également noté, dans le Val-de-Marne, l'émergence de nouveaux pôles, en dehors du pôle traditionnel « Orly-Rungis », qui pourtant, jusqu'à une époque encore récente, semblait être la cible principale des entreprises voulant s'implanter dans le département :

- le pôle Seine Amont Nord (Charenton-le-Pont, Ivry-sur-Seine et Maisons-Alfort), situé dans le prolongement de Bercy et de Paris-Rive-Gauche. Il offre ainsi une proximité aux entreprises avec le pôle financier situé autour du Ministère de l'Economie et des Finances à Paris-Bercy (12^{ème} arrondissement) ;

¹ Source : Nouvel observateur du 24 février 2010 : « *Le Val-de-Marne veut attirer plus de sièges sociaux.* »

- le pôle Val-de-Fontenay : il bénéficie de la desserte des RER A et E qui assurent des connexions directes avec les quartiers financiers d'Opéra à Paris et de la Défense, le premier pôle d'emploi de la Région ;
- le Pôle Val-de-Bièvre Nord (Arcueil¹, Gentilly) : il jouit d'une proximité stratégique de par sa proximité avec Paris (14^{ème} arrondissement) ;
- on peut ici aussi citer les communes, comme Créteil (chef lieu du département) et Vincennes (une commune limitrophe de Paris : Bois de Vincennes) qui, soit du fait de leur proximité avec Paris (Vincennes), soit de leur centralité administrative, démographique et économique, mais également de leur accessibilité (Créteil), attirent de nombreuses entreprises, telles que celles de la finance : La BRED à Créteil et la LCL à Vincennes.

Enfin, on peut ajouter, à propos du renouvellement urbain en Petite couronne, que les zones d'activités économiques qui, jusqu'à une époque assez récente (Dézert, 1993), se créaient principalement en Grande couronne, ont tendance, ces dernières années, à se recentrer plus qu'à s'étaler. « *La propension des activités économiques à se diffuser sur l'espace régional marque le pas depuis le début des années 2000. La consommation de terrains se fait plus modérée et en ordre moins dispersé. Le desserrement de l'emploi perd en intensité et le marché immobilier tend à réinvestir la zone agglomérée. A travers ces évolutions, une polarisation accentuée des activités économiques se dessine dans une logique de consolidation ou d'extension des polarités existantes.* » (Dizain, octobre 2006a).

Aujourd'hui encore, plusieurs communes de la Petite couronne sont concernées ou peuvent être directement concernées par le renouvellement urbain qui continue d'induire des effets positifs sur les départements qui forment cette couronne. Pendant qu'à Paris l'effet sélectif actuel de la valorisation du marché immobilier y maintient les activités à haute valeur ajoutée (centralité métropolitaine²), il reporte sur la Petite couronne (ou Proche couronne, aussi appelée par d'autres Proche périphérie) les fonctions métropolitaines moins nobles à la recherche d'un immobilier plus adapté. « *Ce processus de « distillation » des fonctions*

¹ Nous allons revenir sur ce pôle (sur Arcueil exactement) dans notre troisième partie, quand il va s'agir de corréler le renouvellement urbain et le foncier bâti.

² Selon Chabbal (octobre 2006), la centralité métropolitaine n'est rien d'autre que cette centralité des grandes métropoles européennes, voire mondiales, qui vise « *les sièges directionnels de grands groupes ou des activités de services liés, fortement créatrices de valeur ajoutée et pour lesquelles l'image est constitutive de leur notoriété.* »

économiques de cœur d'agglomération fait émerger les concentrations tertiaires mais aussi commerciales plus à l'ouest ou sur les portes est et nord de Paris » (Dizain Renaud, ibidem). Rien qu'entre 1999 et 2003, environ 200.000 emplois ont été créés en Ile-de-France, ce qui a correspondu à une augmentation de 4 millions de m² de parcs de bureaux occupés. Plus de la moitié des nouveaux bureaux construits l'ont été « sur les emprises foncières disponibles en lisière de la capitale» (Dizain, 2006b), comme à Antony, Saint-Denis, Fontenay-sous-Bois, Orly, Rungis, Arcueil, Gentilly, etc.

Conclusion partielle

De sa forme polarisée « a-spatiale » (Pecqueur, 2000) à son « tournant territorial globalisé » (Pecqueur, 2000 ; Benko, septembre 2005), le développement local a toujours eu une visée économique. Mais cette dimension économique ne suffit pas pour la déterminer, puisqu'il existe aussi « *d'autres conditions du développement local* » : le social, le spatial, voire le temporel (Savey, 2008). Le développement local est, en effet, souvent défini comme « *un processus* » (Pecqueur, 2000). Or, un processus, quel qu'il soit, se construit également dans le temps. C'est ainsi que le développement des années 60-70 (« développement régional polarisé » ou le « développement exogène et descendant ») reste différent de celui qui prévaut actuellement (« le tournant territorial » ou « le développement endogène et ascendant ») et sur lequel nous avons davantage insisté dans cette partie de la thèse.

En s'appuyant sur l'analyse faite par Veltz (2005), on pourrait parler d'oppositions autour des points (4) suivants :

- opposition dans le jeu des acteurs : les collectivités locales et les acteurs privés supplantent l'Etat ;
- opposition dans leur système de création de richesses, dans les facteurs de développement ou de croissance : la polarisation (« *la polarisation industrielle moteur de la concentration spatiale* » - page 26 -) s'oppose à la métropolisation jugée plus intensive qu'extensive : les processus de croissance des années 80-90 plus intensifs qu'extensifs, car la dynamique économique des villes n'entraîne pas toujours celle de leur région (page 41) ;
- opposition dans leurs champs : alors que le premier type de développement misait surtout sur l'économique, le deuxième type de développement semble être plus élargi ; celui-ci, en plus de l'économique s'oriente vers la consommation et le social. « (...) *Les années 90 illustrent de manière particulièrement claire l'importance des mécanismes de redistribution qui agissent à l'échelle nationale et qui se traduisent par une déconnexion croissante entre l'économie productive (dans sa part extravertie*

ou exportatrice) et l'économie résidentielle structurée par la consommation et/ou les transferts de toutes natures » (page 46).

- opposition dans leur rapport avec le territoire : l'organisation centre-périphérie jadis mise en évidence dans le taylorisme paraît aujourd'hui très obsolète et elle est de plus en plus remplacée par une organisation plus endogène (page 20).

Cette illustration « à la Veltz » ici faite consiste davantage à montrer que le développement territorial¹ a aujourd'hui adopté une tournure bien différente de celle des années dites « glorieuses ». Comme les stratégies qui le sous-tendent et le font (stratégies économiques et spatiales), le développement local ou territorial s'est très bien renforcé entre la fin effective des « Trente Glorieuses » et aujourd'hui. Alors qu'autrefois, stratégies et développement local portaient quasi-exclusivement sur les activités (secteur secondaire notamment : stratégies donc très majoritairement économiques), aujourd'hui, bien que celles-ci² soient encore plus en vue, elles ne sont plus les seules à définir le développement local. Maintenant, le débat se pose plus en termes de complémentarité que de dominance ou de domination. Car il est dorénavant démontré par plusieurs auteurs, souvent cités dans cette partie de ce travail, que les stratégies et le développement local peuvent être autres que purement économiques, c'est-à-dire exclusivement assises sur la production. Ils peuvent, par exemple, s'appuyer sur des secteurs ou domaines, tels que la redistribution, la consommation, le logement, etc. Ce qui, par conséquent, permet un élargissement de leur champ d'appréhension et d'application, notamment à l'échelle communale où, désormais (pourquoi pas?), une corrélation peut être envisagée avec la fiscalité directe locale et particulièrement avec la taxe foncière sur les propriétés bâties. D'autant que, si l'on se fonde sur ses incidences économiques et spatiales (voire autres) d'une fiscalité locale, celle-ci semble être, de loin, l'impôt direct français qui correspondrait mieux pour une telle perspective d'étude et/ou d'analyse.

¹ Concept le plus utilisé aujourd'hui dans les pays de l'OCDE ; il remplace progressivement celui de « développement local », de moins en moins, utilisé.

² Les activités.

TROISIEME PARTIE.

**FONCIER BÂTI ET STRATEGIES
DE DEVELOPPEMENT
TERRITORIAL : ANALYSES
ECONOMIQUES ET SPATIALES.**

TROISIEME PARTIE. FONCIER BATI ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : ANALYSES ECONOMIQUES ET SPATIALES

Dans cette partie, nous allons faire une double analyse, économique et spatiale. Par analyse économique, nous faisons allusion à l'étude corrélatrice que nous comptons faire entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les stratégies économiques de développement (interventions économiques des communes), tandis que par analyse spatiale, nous faisons tout simplement référence à la corrélation entre cette même taxe foncière sur les propriétés bâties et les stratégies de développement spatiales (formes d'aménagement : densification et étalement urbain).

Il faut également préciser que contrairement aux deux premières parties, cette partie va principalement porter sur des études de cas sur des communes franciliennes, précisément sur 4 communes du Val-de-Marne, que sont Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses (chapitre II) et Arcueil (Chapitre III). En outre, elle va s'appuyer sur les résultats du questionnaire et des entretiens, respectivement envoyé et réalisés avec certaines communes du Val-de-Marne , en l'occurrence Arcueil, Maisons-Alfort, Orly, Vitry-sur-Seine, Saint-Maur-des-Fossés, Villecresnes, Ivry-sur-Seine, Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses (chapitre III) : donc une partie plus fondée sur le travail de terrain que les deux premières.

Chapitre I. Foncier bâti, entreprise (activités) et développement économique communal

Dans ce chapitre, l'objectif premier est de montrer que le foncier bâti est également un impôt « entreprise » et que cela pourrait se vérifier économiquement et mathématiquement, c'est-à-dire statistiquement.

Ce chapitre se propose également de faire un retour, de façon plus large, sur le triple rapport entre la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'entreprise et le développement territorial (développement économique communal principalement), sommairement évoqué en introduction générale. Ce qui lui confère un deuxième objectif consistant à faire la double corrélation entre, d'une part, la taxe foncière sur les propriétés bâties (entreprise surtout) et le territoire « commune » et, d'autre part, entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et le développement territorial (économique notamment : les stratégies).

En somme, l'objet de ce chapitre consiste exactement à étudier la façon dont la collectivité territoriale « commune », par l'intermédiaire de la taxe foncière sur les propriétés bâties, peut garder ou « *espérer garder* » un lien avec les activités économiques (l'entreprise), si l'on sait les enjeux que cette fiscalité entreprise suscite pour les communes françaises, que ce soit avant la mutualisation du seul impôt direct exclusivement entreprise de la chaîne fiscale locale directe française, c'est-à-dire l'ancienne taxe professionnelle, ou après celle-ci, tout récemment suivie (Loi de Finances 2010) de la suppression et du remplacement de la taxe professionnelle par d'autres impositions incarnant la même vocation (le binôme CET/IFER).

1. Base fiscale locale et développement économique

Après avoir fait une étude sur les incidences économiques d'une base fiscale locale (quelle base pour un impôt local¹ ?), il semble désormais opportun de s'intéresser à

¹ Question à laquelle nous avons tenté de répondre, avec le foncier bâti, dans le deuxième chapitre de la première partie (chapitre II.2), mais en insistant uniquement sur le volet technique, c'est-à-dire moins économique de la chose (les incidences économiques et spatiales). Autrement dit, sans traiter réellement de ce qu'induit, en termes de fiscalité directe locale, l'effet base, c'est-à-dire comme nous comptons ici le faire.

l'importance de la base, en matière de fiscalité directe locale (les enjeux réels d'une base fiscale locale). Il va s'agir exactement ici de montrer ce que peut réellement représenter une base dans une politique fiscale, notamment locale.

La politique fiscale se définit, en effet, comme « *l'ensemble des mesures prises par la puissance publique (Etat, collectivités territoriales) en matière fiscale pour atteindre certains objectifs économiques et sociaux* » (financier, redistribution, incitation, selon Musgrave). Et elle peut porter sur l'assiette de l'impôt et/ou sur le taux de celui-ci (Percebois et al., 1995 : 147).

« L'effet base », dont il est question dans cette partie, est donc à regarder par rapport au deuxième concept auquel on l'oppose très souvent, en l'occurrence « l'effet taux ». « Effet taux » et « effet base » sont fréquemment mis en comparaison, quant à l'analyse de la politique fiscale. Pour certains auteurs, « l'effet base » est, sans doute, plus important dans une politique fiscale que « l'effet taux », tandis que pour d'autres c'est plutôt l'inverse.

Il faut également préciser que notre analyse porte sur la France, car « effet taux » et « effet base » peuvent avoir des appréhensions différentes selon les pays (Boisvert, 2004).

Aussi, rappelons qu'il existe principalement en France (Derycke et Gilbert 1988 ; Gilbert et Guengant 1992), dans la fiscalité directe locale, deux types de bases : la « *base capital* » (foncier bâti, foncier non bâti, taxe d'habitation, une partie de la base de l'ancienne taxe professionnelle – aujourd'hui la CFE précisément –) et la « *base production* » (ancienne taxe professionnelle, et aujourd'hui ses remplaçants tels que la CVAE). D'autant que la « *base revenu* », qui complète le tableau des principales bases locales souvent présentes dans les pays de l'OCDE, n'est pas encore retenue comme assiette à l'échelle locale, du moins officiellement¹. Et en les catégorisant selon la nature des « *contribuables légaux*² » (désignés par le législateur), on peut encore parler de deux sortes de base, que sont, cette fois-ci, la « base ménage » (taxe d'habitation, foncier bâti et foncier non bâti) et la « base entreprise » (taxe professionnelle, foncier bâti et foncier non bâti).

¹ En effet, la taxe d'habitation, pour des raisons expliquées dans la première partie de cette thèse, pourrait bien être qualifiée aujourd'hui d'impôt direct local partiellement assis sur le revenu (rapport Sénat n° 71 2003/2004, plus connu sous le nom de Rapport Fréville).

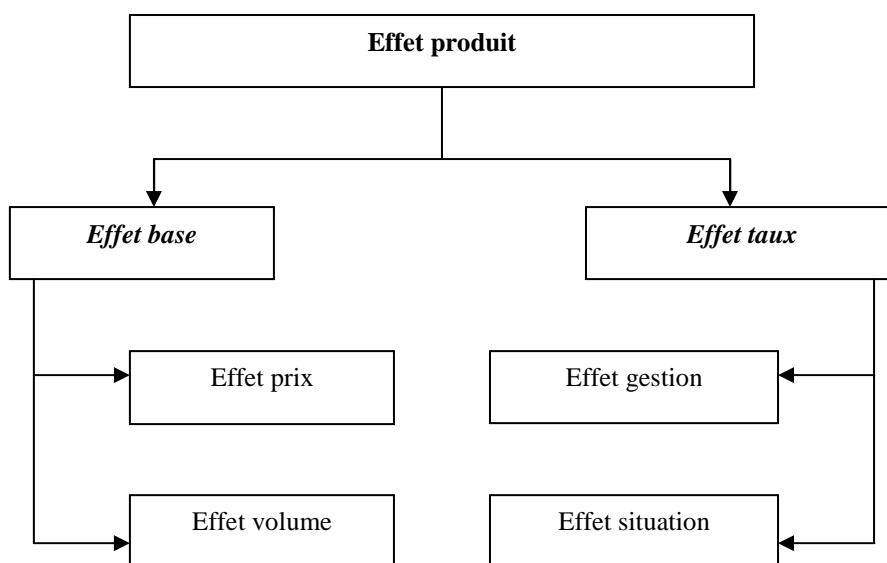
² Par opposition à « contribuables ultimes », c'est-à-dire si l'on tient compte des possibilités de reports de charges (Gilbert et Guengant, op. cit.).

Depuis l'annonce de la fin des impôts de répartition et dès l'adoption des impôts de quotité (loi du 10 janvier 1980), la France a opté pour une fiscalité directe locale dont les fondements principaux sont la base et le taux. Ainsi, le montant (net) de chaque taxe, de type *ad valorem*, est obtenu en appliquant la formule suivante :

$$\text{Produit net} = \text{Base nette d'imposition} \times \text{Taux (en \%)}.$$

Ce mode de détermination du montant d'un impôt a même fini par instaurer une sorte de dualité (dualité relative à l'importance par rapport à l'effet réel sur la croissance des produits fiscaux directs) entre « l'effet base » et « l'effet taux ». Les élus locaux et les chercheurs (surtout universitaires) évoquent constamment les deux, quand il s'agit d'expliquer les croissances des différents impôts directs locaux. « *La variation du produit d'une taxe, par exemple d'une année à l'autre ou par rapport à une date quelconque dans le passé, possède deux origines complémentaires, la variation de la base d'imposition d'une part, la variation du taux d'imposition d'autre part.* » ; ont écrit Douat et Guengant (2001), étudiant l'origine de la croissance des impôts directs locaux en France. Ils ont même ajouté : « *La décomposition du produit fiscal entre un effet base et un effet taux constitue l'étape préalable à tout diagnostic fiscal.* » (voir schéma ci-dessous).

Décomposition séquentielle du produit fiscal local



Source : Douat et Guengant (2001 :119).

« Effet base » et « effet taux » ont été, d'ailleurs, en 2009 (à Montpellier), l'objet d'un colloque¹ scientifique national.

Cependant, la littérature consacrée à la fiscalité directe locale française semble révéler, en matière de politique fiscale, qu'une place importante est accordée à la base. Nous n'irons pas ici, par exemple, jusqu'à dire que la base est largement préférée au taux qui, par ailleurs, revêt un caractère important dans la chaîne fiscale locale². En revanche, ce que semblent laisser paraître les résultats des recherches qui leur sont à la fois consacrées, c'est que la base est très encouragée concernant son « *entretien* » (Jarry et al. op. cit.), son « *amélioration* » (Bouinot, 1993), voire sa « *croissance* » (Gilbert, 1995), etc. Contrairement au taux, qui est un peu limité par les principes de plafonnement et de liaison qui accompagnent son vote par les collectivités locales, en général, et les communes, en particulier³, la base peut bien être l'objet, sans contraintes juridiques majeures, de mise en œuvre de politiques permettant d'atteindre certains objectifs sociaux et économiques (surtout).

En France, la qualité de la base est, en effet, mise par plusieurs auteurs au cœur de la réussite d'une politique fiscale. Cette mise en exergue peut être située dans les questions suivantes liées⁴ :

- à la qualité d'un impôt local : base « capital » ou base « production » ou les deux à la fois (Derycke et Gilbert, 1988)?
- aux incidences fiscales : incidences économiques, incidence spatiale (Gilbert et Guengant, 1992 ; Derycke et Gilbert, 1988 ; Semedo, 2001) ;

¹ « *Effet base et effet taux : quelle stratégie fiscale ?* » a été la thématique de la journée d'actualité (Colloque), organisée par l'Ecole Nationale d'Application des Cadres Territoriaux (ENACT) à Montpellier le 20 mars 2009.

² D'après Dosière et Hoorens (2001), le vote du taux constitue la véritable « *marge de manœuvre* » des élus locaux (question déjà analysée dans la première partie de ce travail d'études et de recherches). Cela ne veut pas pour autant dire que le pouvoir local est principalement déterminé par l'effet taux, surtout comparé à l'effet base. D'autant que, comme nous l'avons étudié dans la première partie de cette thèse, le vote du taux renferme de nombreuses contingences juridiques.

³ Question déjà étudiée dans la première partie de cette thèse (chapitre II.1.1.3), c'est-à-dire quand on cherchait à ressortir « l'effet taux » du foncier bâti (puisque'il s'agissait réellement de cela) vis-à-vis de ces contingences juridiques auxquelles on fait ici référence.

⁴ Les trois premiers points cités ont déjà fait l'objet d'analyse dans la première partie, quand on étudiait les incidences économiques du foncier bâti. Dans cette partie, il sera donc plus question des deux autres points cités (4 et 5).

- aux différentes sensibilités des contribuables, c'est-à-dire les questions liées aux choix de financement : quelle base pour ne pas faire face aux sensibilités des contribuables ? (Gilbert et Guengant, 1992 et Derycke et Gilbert, 1988) ;
- aux politiques fiscales locales (le financement, la redistribution ou l'incitation : la base à l'influence de la détermination du taux), etc.
- aux stratégies de développement local : quelle base pour une meilleure politique de développement local ? (CREPIF, 1993 ; Arthuis, 2003 : rapport sénat no 289, Jarry et al. 2006, etc.) ;

La base est ainsi considérée en France comme un élément capital dans la politique fiscale ou tout simplement de développement économique des collectivités territoriales. Celle-ci est presque partout présentée comme plus importante que le taux, en termes d'influence dans la croissance des impôts directs locaux.

En 1995, par exemple, Gilbert, étudiant la question du « *financement du développement local* » par la fiscalité, avait montré comment la croissance des bases, entre 1985 et 1991, a participé à la création de la richesse fiscale des collectivités territoriales, notamment les communes et les départements qui, sans véritablement recourir à l'effet taux (la croissance des taux de ces deux types de collectivités a été, au cours de ces années là, très modérée par rapport à celle des bases : voir tableau 33, page 276), ont pu accroître les produits de leurs impôts directs locaux. « *Jusqu'en 1991, les communes et les départements ont bénéficié quasi exclusivement de la croissance des bases. Les régions n'ont pu se contenter de la croissance des bases et ont du accroître les taux.* » (Gilbert, 1995).

Tableau 33 – Sources de la croissance des produits fiscaux votés des impôts locaux, France, 1989-1991 (en pourcentage)

	Effet base	Effet taux
Taxe d'habitation		
Communes	90	5
Départements	95	10
Régions	39	61
Taxe foncière sur les propriétés bâties		
Communes	90	10
Départements	90	10
Régions	47	53
Taxe foncières sur les propriétés non bâties		
Communes	89	11
Départements	89	11
Régions	2	98
Taxe professionnelle		
Communes	100	0
Départements	90	10
Régions	28	72

Source : Gilbert (1995), citant DGCL (1992).

En 2005, Laurent, faisant le bilan de l'Acte I de la décentralisation, avait fait des bases une des principales causes (sinon la principale) de la « *forte progression des ressources* » au cours des deux décennies (1983-1993) que couvre son étude : « *Cette augmentation des bases a permis notamment aux villes et aux agglomérations, même à taux d'imposition constant, de connaître une progression de leurs ressources à même de financer le développement de leurs actions et de leurs investissements.* », avait souligné l'auteur (Laurent, 2005).

Et en 2008, comme nous l'avons déjà cité et résumé dans la première partie, Guengant a évalué le différentiel, depuis la décentralisation (c'est-à-dire depuis l'Acte I de la décentralisation : 1982-1983), à 16 points :

« *La croissance des taxes résulte à la fois d'un effet taux et d'un effet base. Le premier correspond à la variation, à la hausse ou à la baisse, du taux d'imposition voté par les collectivités. Le second découle de la progression nominale des bases (constructions de logements et investissements des entreprises). Depuis la décentralisation, l'effet taux explique, 42% de la croissance du produit fiscal direct et donc l'effet base 58%. Le partage fluctue au cours du cycle électoral. En forte progression après les élections, l'effet taux diminue à l'approche des élections suivantes pour devenir parfois négatif. Le cycle électoral s'enroule toutefois autour d'une trajectoire continuellement ascendante.* », a écrit l'auteur (Guengant, mars-avril 2008).

Si donc « l'effet taux » est, en outre (c'est-à-dire après ses contraintes juridiques, rappelées plus haut), dépendant, en France, du cycle électoral, tel que l'explique ci-dessus Guengant,

« l'effet base » semble encore largement échapper à ces contraintes politiques. Compte tenu de tous ces avantages vis-à-vis du taux, on peut dire que la base, par des actions d'aménagement stratégiques et pertinentes peut facilement permettre un développement du potentiel fiscal d'une collectivité (implantation de nouveaux contribuables), surtout celui visant les entreprises. D'après Gilbert (op. cit.), la base représente « *la richesse fiscale* », alors que le taux symbolise « *l'effort fiscal* ».

Placées au cœur des stratégies fiscales des collectivités locales, notamment celles dites « horizontales »¹ et particulièrement celles mettant en avant « *l'approche de la compétition fiscale fondée sur leur mobilité*² » (Madiès et al., 2005), les bases, qu'elles soient « entreprises », c'est-à-dire économiques (par exemple ancienne TP et/ou actuelle CET) ou « logements », c'est-à-dire résidentielles (exemple la TH), méritent une attention particulière en matière de développement fiscal local (particulièrement économique), surtout pour les collectivités dont les potentiels fiscaux sont faibles ou très peu élevés.

La taxe professionnelle, qui a été pendant très longtemps (quasiment pendant toute son existence) l'objet de vives compétitions entre les collectivités territoriales françaises (notamment les communes) peut, dans un premier temps, nous servir ici d'exemple illustratif. Assise sur une assiette « capital³ », dont les sensibilités par rapport à la délocalisation-relocalisation sont bien connues (voir chapitre II.2 de la première partie), la taxe professionnelle a été, en France, au centre des stratégies fiscales directes locales (communales principalement). Cette taxe a été, pendant plus de deux décennies (1976-1999), l'objet d'enjeux fiscaux ou de « *comportements locaux non coopératifs* », pour paraphraser Madiès et

¹ Par stratégies fiscales horizontales, il faut comprendre les « interactions fiscales horizontales ». En effet, d'après Madiès et al. (mars 2005), il existe deux logiques théoriques des interactions stratégiques entre collectivités territoriales : les « *interactions horizontales* » (mobilité des bases et vote des taux) et les « *interactions verticales* » (celles renvoyant aux échelons de la décentralisation : partage d'une même base par différents niveaux de collectivités territoriales, par exemple).

² Selon Madiès et al. (ibidem), « *l'approche de la compétition fiscale fondée sur la mobilité des bases* » s'est principalement développée à la suite des travaux de Zodrow et Mieszkowski (1986), Wildasin (1988, 1989) et Hoyt (1991) et repose sur le mécanisme du « vote des pieds » décrit par Tiébout (1956).

³ « *Comme la fonction de production locale est à rendements décroissants, la productivité marginale du capital dans la collectivité de départ augmente tandis que la productivité dans la collectivité d'accueil diminue. Le capital étant par hypothèse rémunéré par le marché de sa production marginale, l'augmentation de la taxe dans une collectivité donnée est progressivement compensée par l'augmentation de la productivité marginale du capital dans cette collectivité et par la baisse de la productivité marginale dans les autres. Ainsi, le processus de délocalisation-relocalisation se poursuit jusqu'à ce que le rendement net d'impôt du capital redevienne identique partout.* », ont écrit Madiès et al. (2005), à propos de la taxe locale qui frappe le capital.

al.¹ (ibidem), entre les collectivités territoriales, en général, et les communes, en particulier. Il a fallu attendre 1999, pour que le législateur, dans le but de limiter ou de mettre fin à cette compétition jugée « *malsaine* », réussisse enfin à davantage inciter les communes (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, ailleurs, dans ce travail, citée et expliquée), qui étaient les principaux acteurs de cette concurrence, au regroupement et à l'adoption d'une taxe professionnelle unique (TPU) : situation qui a prévalu jusqu'en 2010, année de la suppression et/ou du remplacement de la taxe professionnelle, et qui continue aujourd'hui avec les impositions mises en place par le législateur pour supplanter la taxe professionnelle.

Dans un second temps, il convient de citer l'exemple de la taxe d'habitation qui, comme le l'ancienne taxe professionnelle, peut aussi faire l'objet, même si cela va être à des degrés et contextes différents, de compétitions fiscales (attractions de nouvelles bases) entre les territoires, tels que les communes. En effet, il est aussi démontré que les bases résidentielles, comme celle de la taxe d'habitation, animent également les stratégies fiscales des collectivités locales, particulièrement des communes : il s'agit de ce que Madiès et al. (op. cit.) ont appelé « *les interactions fiscales liées à la relation d'agence entre élus et électeurs* », c'est-à-dire le mécanisme de la « *Political voice* » (Hirschman, 1970²) ou la théorie du « *vote par les pieds* » (Tiébout, 1956³). Par exemple, les électeurs ou résidents d'une commune, pour ne pas faire face à une quelconque pression fiscale⁴, jugée élevée ou anormale, peuvent se déplacer (c'est-à-dire aller s'installer) vers les communes voisines, qui, à leurs yeux, offrent plus d'opportunités en matière de taxation (*Yardstick competition*). Ce qui peut engendrer une perte de bases fiscales pour la commune de départ et une croissance des mêmes bases fiscales pour la commune qui accueille les résidents déplacés. « *Ce courant, notamment avec les travaux de Salmon (1987) puis Besley et Case (1995), est connu sous le nom de « yardstick competition » que l'on peut ici traduire par concurrence politique par comparaison.* » (Madiès et al. op. cit.)

¹ D'après Madiès et al., il existe deux types d'inefficacité économique liés à la taxation, à l'échelle locale, du « capital » : ce qu'il est coutume d'appeler « *la charge excédentaire de l'impôt unitaire* » et « *l'inefficacité due à l'existence de comportements locaux non coopératifs* ».

² Cité par Madiès et al. (op. cit.).

³ Cité par Madiès et al. (op. cit.).

⁴ Il s'agit notamment du rapport entre biens publics offerts et fiscalité à la charge du contribuable : plus le volume des biens publics offerts est important, plus la fiscalité à charge du contribuable a tendance à être lourde.

Quant à la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle semble parfaitement exprimer ce double enjeu porté sur les bases, à la fois en matière de croissance et de mise en œuvre de stratégies fiscales des collectivités locales (communes plus précisément), c'est-à-dire comme l'illustre, ci-dessous, cette sorte de présentation schématique de ses bases (logements et activités) :

Le logement constitue...

pour l'*habitant* :

- consommation de biens et services privés de proximité,
- consommation de services publics locaux.

pour la *commune* :

- dépenses de services publics locaux,
- recettes fiscales directes (taxe d'habitation + taxe foncier bâti) et indirectes (taxe professionnelle).

L'entreprise ou l'activité constitue...

pour l'*habitant* :

- opportunités d'emploi,
- opportunités de bénéficier des investissements dus aux retombées fiscales des activités notamment sur les secteurs comme l'habitat, la culture, les loisirs, l'aide sociale, etc. (Demazière, 2005),
- consommations de biens et services privés de proximité.

pour la *commune* :

- dépenses de services publics locaux,
- dépenses d'aides (directes et indirectes)
- recettes fiscales directes (taxe professionnelle, foncier bâti, foncier non bâti, taxe annuelle sur les bureaux) et indirectes (redevance bureaux, versement transport).

La taxe foncière sur les propriétés bâties, dont l'hétérogénéité de la base (base « logement » et base « activité ») n'est plus à démontrer, ne peut-elle pas, ainsi, constituer une alternative aux nombreux problèmes, dont souffre « le mode de financement par le contribuable » (c'est-à-dire la fiscalité directe locale) des communes ? C'est ce que nous allons chercher à étudier dans les chapitres suivants de cette partie. Mais avant de passer à cet

objectif, il mérite de s'intéresser, d'abord, au foncier bâti « entreprise », plus précisément à son poids dans la taxe foncière sur les propriétés bâties (communal principalement).

2. Foncier bâti «activités» : poids dans le foncier bâti local

Cette question va être étudiée sous trois angles :

- d'abord, de façon corrélatrice avec la taxe professionnelle, longtemps considérée, en France comme le seul impôt « entreprise » de la fiscalité directe locale (2.1) ;
- ensuite, à partir de différents travaux préalablement effectués (2.2) ;
- et, enfin, selon la manière de procéder à la détermination dudit poids (2.3).

2.1. Bases « foncier bâti » et bases « ancienne taxe professionnelle »¹ : analyse corrélatrice² aux échelles régionale et communale

Alors que l'ancienne taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants) était entièrement payée par les entreprises et la taxe foncière sur les propriétés bâties seulement payée à hauteur de 30% de son produit par celles-ci, ceux-ci semblent pourtant présenter, à certaines échelles de la décentralisation, des similitudes concernant la localisation de leur base : coïncidence ou pas ? C'est ce que nous allons, prioritairement, chercher à vérifier dans cette partie : vérification faite à deux niveaux, régional et communal, c'est-à-dire les deux extrémités couvrant les collectivités locales françaises.

En se fondant sur des analyses faites par plusieurs auteurs, tels que Rousseau (2004), Davezies (2004), Le Bot (2005), il convient de signaler, à l'échelle régionale française, que l'ancienne taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties présentaient des profils très proches l'un de l'autre, et cela, en dépit de leur faible pourcentage commun en matière de base: seulement 17,5% des bases de l'ancienne taxe professionnelle (c'est-à-dire

¹ Nous avons tenu à maintenir cette partie, malgré la suppression de la taxe professionnelle, pour la seule et simple raison que, d'après nous, la Loi de Finances 2010, qui a porté cette dernière réforme concernant la taxe professionnelle, n'a pas profondément modifié la répartition spatiale des assiettes qui composaient cette taxe et qui ont aujourd'hui d'autres appellations : allusion faite surtout à la CFE et à la CVAE, c'est-à-dire la CET et dans une moindre mesure à l'IFER.

² Nous précisons qu'il ne s'agit pas d'une étude corrélatrice purement économique. Il s'agit, en effet, plutôt d'une analyse économico-spatiale.

actuelle CFE) étaient assises sur les biens passibles de foncier bâti et seulement 30% du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est d'origine économique ou « entreprise ».

Comme les bases de l'ancienne taxe professionnelle, les bases régionales du foncier bâti sont, pour l'essentiel, localisées à l'est d'une ligne imaginaire Cherbourg-Nice. « *A l'ouest de cette ligne, le foncier bâti entreprise contribue pour une part plutôt faible à la croissance du produit fiscal communal au développement local (EPCI du littoral breton et méditerranéen notamment), à l'est, l'intéressement communal au développement économique via le foncier bâti entreprise est plus fort (Lille, agglomération du bassin parisien)* » (Rousseau, op. cit.).

En effet, les bases de l'ancienne taxe professionnelle étaient, dans leur majorité, situées dans les régions dites « *à forte productivité* ». Alors que ces régions correspondent également aux régions ayant les bases « foncier bâti », voire « foncier bâti activités », les plus importantes : plus une région a un PIB élevé, plus sa base de taxe professionnelle est importante et plus ses potentialités de base foncier bâti assise sur les activités semblent aussi l'être.

En 2009 (DGCL, 2010), par exemple, excepté le Nord-Pas-de-Calais, les régions françaises disposant des bases d'imposition de taxe professionnelle les plus importantes correspondaient également aux régions ayant les bases d'imposition de foncier bâti les plus élevées:

- Ile-de-France, respectivement 24.839 millions d'euros et 20.751 millions d'euros ;
- Rhône-Alpes, respectivement 13.007 millions d'euros et 7.144 millions d'euros ;
- Provence-Alpes-Côte-D'azur, respectivement 7.657 millions d'euros et 5.947 millions d'euros.

Ces trois régions ont, à la même année, respectivement représenté 40,02% et 49,34% des bases totales métropolitaines¹ de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (voir tableau 34 de la page 282, ainsi que les cartes 5 et 6 de la page 283) :

- pour la taxe professionnelle, Ile-de-France 21,84%, Rhône-Alpes 11,44% et PACA 6,73% ;
- pour le foncier bâti, Ile-de-France 30,25%, Rhône-Alpes 10,41% et PACA 8,67%.

¹ France métropolitaine.

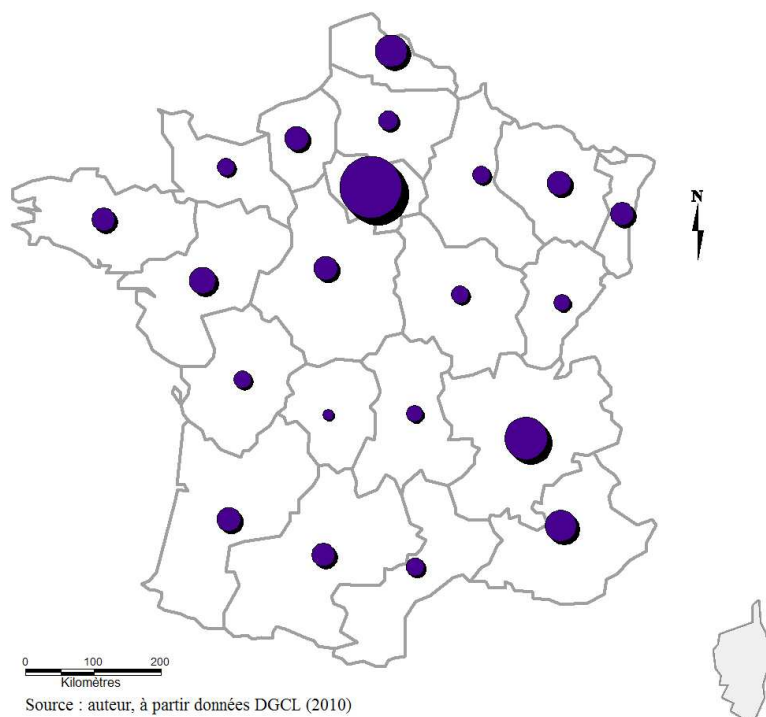
Tableau 34 – Bases d'imposition de la taxe professionnelle et du foncier bâti, par région, en 2009 (en milliers d'euros)

Régions	Taxe Professionnelle	Taxes foncières sur les propriétés bâties
Alsace	4 345 398	1 889 496
Aquitaine	4 736 846	3 088 281
Auvergne	2 238 226	1 249 262
Bourgogne	2 676 061	1 504 626
Bretagne	4 458 668	2 715 708
Centre	4 611 949	2 214 716
Champagne-Ardenne	2 720 343	1 119 805
Corse	Non déterminée	294 872
Franche-Comté	2 314 640	1 039 160
Ile-de-France	24 838 831	20 750 891
Languedoc-Roussillon	2 910 859	2 596 596
Limousin	1 001 370	668 782
Lorraine	4 745 579	2 073 564
Midi-Pyrénées	4 204 259	2 672 421
Nord-Pas-de-Calais	7 849 474	2 859 085
Basse-Normandie	2 777 591	1 199 268
Haute-Normandie	4 904 786	1 609 857
Pays-de-la-Loire	5 747 540	2 987 126
Picardie	3 398 829	1 490 997
Poitou-Charentes	2 537 160	1 463 245
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7 656 676	5 947 249
Rhône-Alpes	13 006 842	7 143 820
France métropolitaine	113 681 827	68 578 827

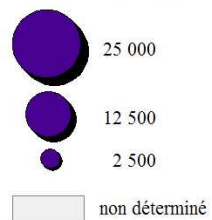
Source : auteur, à partir de DGCL, 2010 citant DGFIP, DGCL, Etats de notification 1253

Carte 5

Montants des bases nettes d'imposition de la Taxe Professionnelle
par région

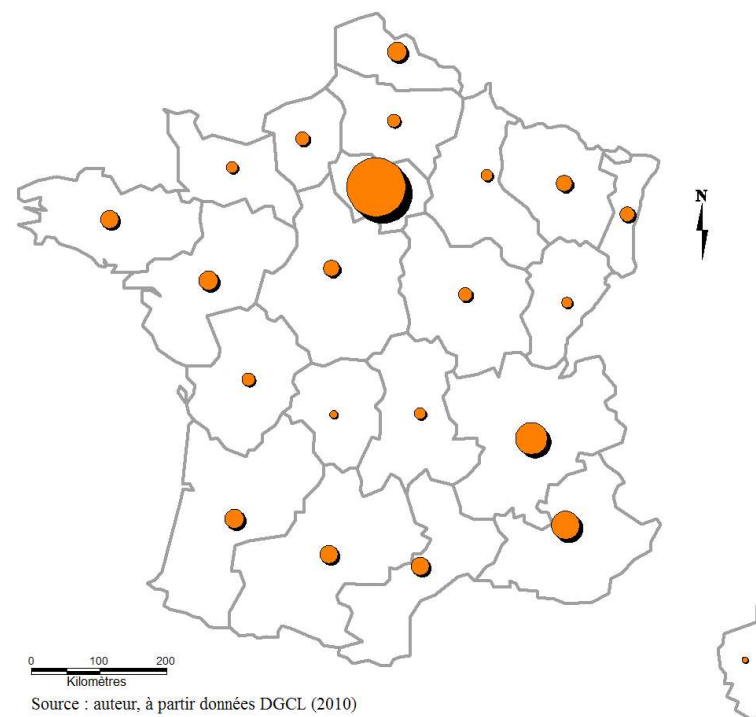


en millions d'€ - 2009

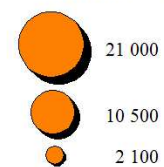


Carte 6

Montant des bases nettes d'imposition de la Taxe foncière sur les Propriétés Bâties
par région



en millions d'€ - 2009

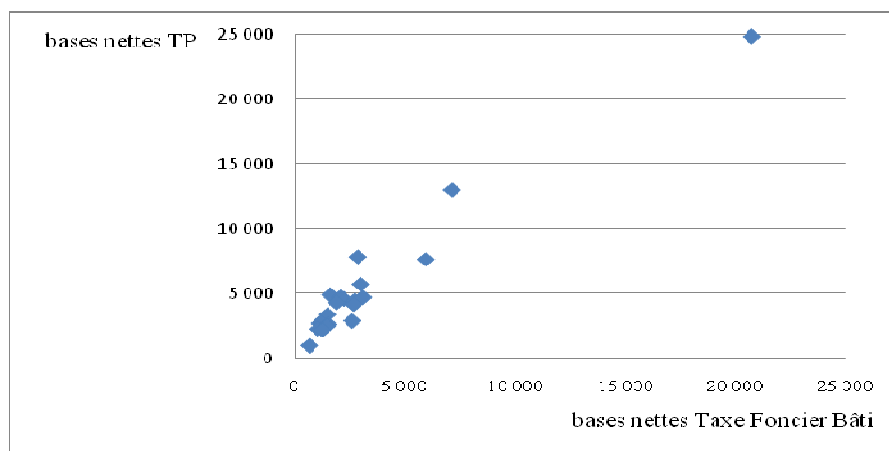


En dépit de cette ressemblance quasi parfaite, en termes de répartition spatio-régionale des bases de l'ancienne taxe professionnelle et celles du foncier bâti, soulignée par plusieurs auteurs, mais également vérifiables à partir des statistiques fournies par la DGCL¹, comme nous avons cherché à le montrer ci-dessus, il faut signaler que la trajectoire est, peut-être, de nos jours en train de prendre une autre tournure entre l'est et l'ouest de cette même ligne préalablement fixée. Puisque, comme l'a finalement souligné Le Bot (op. cit.), « *il est clair que les régions qui* » disposaient « *des bases de la taxe professionnelle les plus réduites sont celles qui voient leur valeur ajoutée augmenter plus vite : ce sont les régions qui n'ont pas connu (ou peu) le développement des industries traditionnelles. Mais, hormis la Lorraine, les régions* » qui disposaient « *des bases de taxe professionnelle les plus élevées ne sont pas celles dont la valeur ajoutée progresse le moins vite.* »

Toutefois, on peut ici conclure que la similitude (voire corrélation), en termes de répartition spatiale de bases (voire rendement) entre l'ancienne taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties, semble encore persister, dans la mesure où il reste très difficile d'établir ou de dégager actuellement une différence spatiale réelle des profils régionaux de ces deux impôts (voir graphique 14, page 285). Et cela, bien que nous sachions, comme nous n'avons pas d'ailleurs manqué de le souligner dans la première partie de cette thèse (voir le 1^{er} point du chapitre 2 de cette partie de la thèse), que la taxe professionnelle est plus concentrée, par conséquent, moins bien répartie, à l'échelle régionale, puis nationale, que la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹ Mais aussi à partir de la cartographie.

Graphique 14 – Corrélation à l'échelle régionale entre bases nettes TP et bases nettes Foncier bâti, 2009 (en millions d'euros)



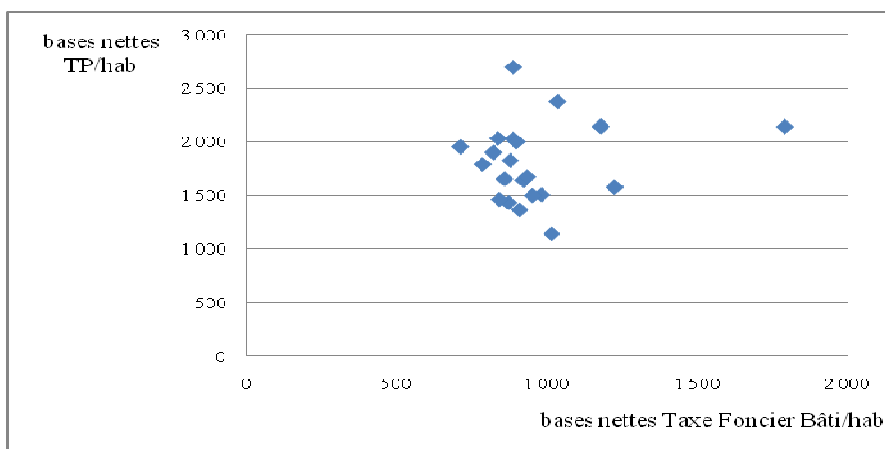
$R= 0,942351467$

Source : auteur, à partir des données de la DGCL (2010).

A vrai dire, les bases de l'ancienne taxe professionnelle et les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties (voire celles de la taxe d'habitation) sont toutes très bien représentées dans les régions à fortes économie et démographie, telles que l'Ile-de-France autour de Paris, la région de Rhône-Alpes autour de Lyon, la région de Provence-Alpes-Côte-D'azur autour de Marseille et le Nord-Pas-de-Calais autour de Lille (même si c'est moins visible que dans certaines régions de l'ouest comme l'Aquitaine). Cela ressemblerait, à la fois, plus à un « effet de taille » et « effet lié au développement économique » qu'à un « autre effet » (« effet fiscal réel », par exemple). Autrement dit, il sort de cette analyse, faite à l'échelle régionale, que plus une région est peuplée, plus aussi elle est économiquement riche et plus les bases de ces trois impôts, assis sur les logements (TH et TFPB), les matériels et équipements et les chiffres d'affaires (la taxe professionnelle et aujourd'hui la CET), sont (ou étaient) potentiellement élevées (voir, par exemple, les cartes 7 et 8 de la page 287, représentant les bases nettes/ ha de l'ancienne taxe professionnelle et celles du foncier bâti).

Ces précisions sont données dans le but de souligner qu'à l'échelle régionale, il est difficile pour nous et surtout pour les besoins spécifiques de cette thèse, de tirer des conclusions sur l'analyse corrélatrice que nous avons voulu ici effectuer entre l'évolution des bases « activités » ou « économiques » de la taxe foncière sur les propriétés bâties et celle de la taxe professionnelle, surtout si nous faisons intervenir le critère démographique (voir graphique 15 : page 286).

Graphique 15 – Corrélation à l'échelle régionale entre bases nettes TP/ha et bases nettes Foncier bâti/ha, 2009
(en euros/ha)

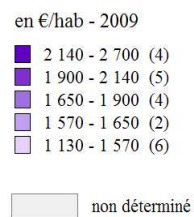
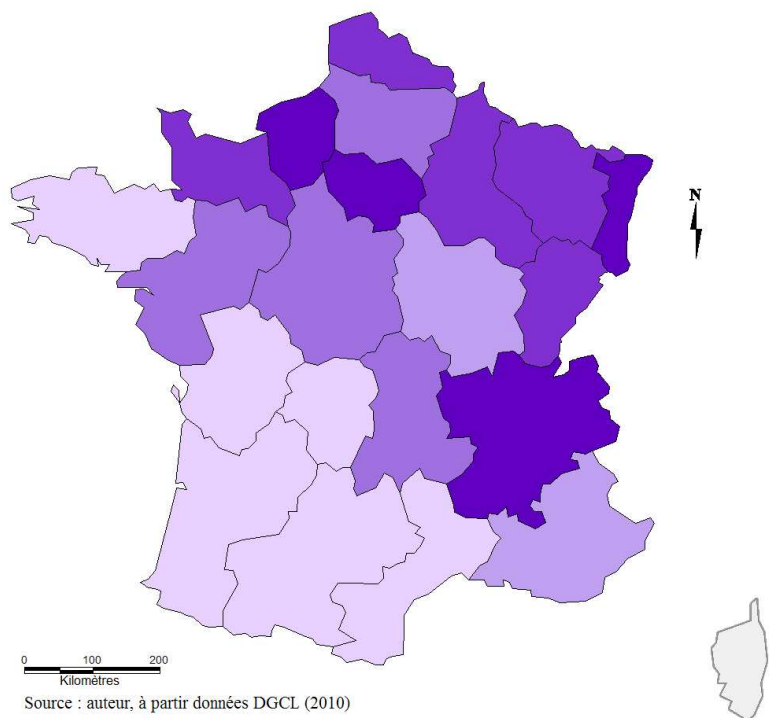


$R=0,02251227$

Source : auteur, à partir des données de la DGCL (2010).

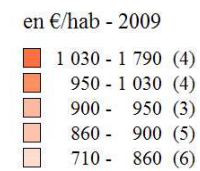
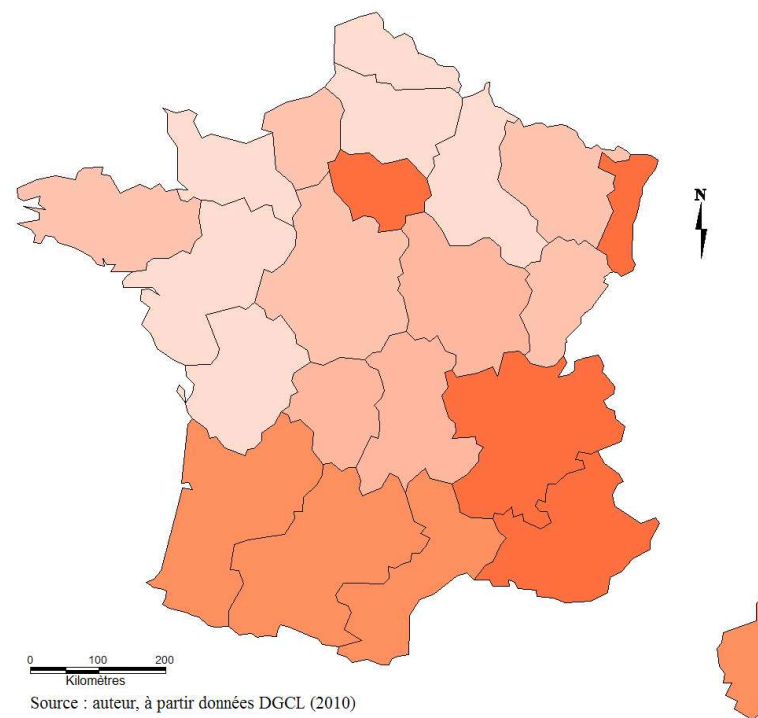
Carte 7

Montants des bases nettes d'imposition de la Taxe Professionnelle
par région (en €/hab)



Carte 8

Montants des bases nettes d'imposition de la Taxe foncière sur les Propriétés Bâties
par région (en €/hab)



En revanche, en portant l'analyse sur l'échelle communale, les résultats semblent être tout autres ; si bien que l'on pourrait, d'emblée, parler de dissemblance totale entre les deux impôts, voire trois (en y associant la taxe d'habitation), en ce qui concerne leur répartition spatiale.

A l'échelle communale, il semble que chaque impôt présente un profil qui lui est propre. Les potentiels relatifs aux bases des deux, voire trois impôts (pourquoi pas quatre, c'est-à-dire si l'on y rajoute la taxe foncière sur les propriétés non bâties ?), paraissent, en effet, présenter des profils géographiques ou spatiaux différents (voire paradoxaux) les uns des autres. Par exemple, alors qu'à l'échelle régionale, l'ancienne taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties semblaient présenter des similitudes liées à la répartition spatiale de leurs bases, à l'échelle communale, tel est loin d'être ici le cas.

Selon le Conseil des Prélèvements Obligatoires (2009), les communes où les bases de la taxe professionnelle sont les plus élevées se trouvent en zone urbaine et celles où les bases de la taxe d'habitation sont plus importantes sont en zone périurbaine ; tandis que « *faute de mieux, les territoires en difficulté mobilisent les taxes foncières.* »

Néanmoins, cette conclusion faite par le Conseil des Prélèvements Obligatoires CPO, si elle semble être totalement vraie pour l'ancienne taxe professionnelle¹ et la taxe d'habitation, longtemps connues pour être respectivement plus représentées en zone urbaine et en zone périurbaine (Legrand, 1983), elle l'est moins pour les taxes foncières (taxe foncière sur les propriétés bâties notamment). Puisque, si l'on se fonde, d'une part, sur certaines données citées dans cette même étude du Conseil des Prélèvements Obligatoires, et, d'autre part, sur les analyses faites dans la première partie de ce travail (voir chapitres II et II notamment), il paraîtrait très simpliste de réduire les « *taxes foncières* » (taxe foncière sur les propriétés bâties notamment principalement) aux « *territoires en difficulté* »². Cette conclusion du Conseil des Prélèvements Obligatoires pourrait plutôt être totalement vraie pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, que l'on peut bien qualifier, dans une certaine mesure

¹ Ce constat était déjà fait en 2004 par le rapport Fouquet, cité dans la première partie de cette thèse (chapitre III).

² C'est-à-dire comme l'a noté le Conseil des Prélèvements Obligatoires, citée plus haut.

(c'est-à-dire pour l'opposer¹ au foncier bâti), « d'impôt rural par excellence », mais pas pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (voir chapitre II de la 1^{ère} partie de la thèse). « *Bien que d'un montant modeste au niveau national, la taxe sur le non bâti est une ressource indispensable pour de nombreuses communes rurales. Pour plus de 13.000 communes, soit plus du tiers des communes françaises, cette taxe représente plus du quart des ressources fiscales². Dans quelques 2.000 communes, cette taxe dépasse les 50% des ressources propres ; elle est la ressource fiscale de plus de 5 000 communes.* » (CPO, op. ibidem).

Pour ce qui est de la taxe foncière sur les propriétés bâties, on pense que la conclusion faite par le CPO et consistant à la réduire, comme le foncier non bâti, aux « *territoires en difficulté* » mérite d'être revue, sinon nuancée. On serait plus tenté de la qualifier d'impôt atypique³, voire « a zone », surtout si on la compare, à cette échelle, aux trois autres impôts directs, à qui on peut bien et facilement attribuer des territoires (ici des communes) quasi-exclusifs de présence ou de très forte dominance.

A l'échelle communale, il convient de signaler que le foncier bâti est, en effet, presque partout bien représenté territorialement (voir tableau synoptique de la page 290), que ce soit en zone périurbaine, où il peut évoluer comme la taxe d'habitation (foncier bâti « logements »), ou en zone urbaine, où il peut se développer, sans problème, à côté de la taxe professionnelle – aujourd'hui de ses remplaçants – (foncier bâti « entreprises »), voire en zone rurale (touristique surtout⁴), où il peut rivaliser, en termes de bases et de rendement (produit), avec la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Car il ne faut pas oublier que « *les régions à fortes implantation de résidences secondaires (littoraux méditerranéen et atlantique notamment) figurent parmi celles où le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est le plus élevée* » (CPO, op. cit.).

¹ Comme nous l'avons fait quand on étudiait, dans la première partie de cette thèse, le caractère urbain du foncier bâti.

² Plus de 50% des communes sont concentrées dans 27 départements.

³ Dans le sens de « inclassable ».

⁴ C'est en cela, d'ailleurs, que le foncier bâti semble être plus pertinent pour la corrélation avec les nouvelles stratégies de développement territorial, notamment celles renvoyant à sa deuxième appréhension (travaux de Davezies, thèse et autres travaux de Talandier Magali, certains travaux de Rousseau, etc. : tous régulièrement cités dans ce travail d'études et de recherches).

Pour son caractère urbain et périurbain, c'est-à-dire sa double évolution aux côtés de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation, on peut, par exemple, citer les communes de la région de l'Ile-de-France, où du fait de ces deux profils (l'urbain et le périurbain), le foncier bâti constitue un véritable enjeu fiscal. C'est d'ailleurs, ce qui semble être à l'origine du différentiel parfois élevé noté, en termes de potentiel fiscal « foncier bâti », entre les communes franciliennes et celles dites de « Province » (Bouinot, 1993¹) ou du faible écart² noté entre les produits régionaux des bases du foncier bâti et ceux de la taxe professionnelle (DGCL 2005).

Fiche³ synoptique de la prédominance territoriale ou spatiale des bases des impôts directs locaux (échelle communale).

Impôts	Prédominances territoriales
Ancienne taxe professionnelle	Zones urbaines : impôt très concentré, car 15.000 communes seulement sélectionnées permettent d'atteindre pratiquement 100% du produit de la taxe. Les 1.650 communes bénéficiant du volume de taxe professionnelle le plus important représentent à elles seules 80% de l'ensemble des produits de taxe professionnelle du secteur communal (Fouquet Olivier, 2004).
Taxe d'habitation	Zones périurbaines et Centres (Legrand Jean Marc 1983 ; Fréville 2003)
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Zones rurales : 1 ^{ère} ressource de plus de 5.000 communes ; plus du ¼ des ressources fiscales de plus de 13.000 communes (CPO, mars 2009).
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Zones urbaines et Centres (Legrand Jean Marc, 1983), Zones périurbaines (Bouinot Jean 1993 ; Comby Joseph 2004), Zones rurales : résidences secondaires surtout (CPO, mars 2009). En somme, une bonne répartition sur le territoire national, car pouvant être partout bien représenté : du rural à l'urbain en passant par le périurbain.

Source : auteur, se fondant sur différentes sources ici citées.

¹ « Chacune des trois principales taxes locales participe à l'avantage francilien, le différentiel approchant les 50% pour les bases de la taxe d'habitation et professionnelle et avoisinant les 70% pour la taxe foncière bâtie », avait exactement écrit Bouinot (1993), à propos du différentiel, en matière de potentiel fiscal direct local, entre l'Ile-de-France et les Provinces.

² 21.965,3 millions d'euros pour la taxe professionnelle contre 18.258,9 euros ; soit l'écart régional le plus faible en France.

³ Cette fiche est réalisée à partir de différents points de vue (différentes études) recoupés sur la question. Autrement dit, il s'agit tout simplement d'un recoupement de points de vue, dont le nôtre aussi, car ce sont les études de cas menées dans le cadre de ce travail qui nous ont permis, en grande partie, de faire ce travail de recoupement et de synthèse.

Bases « foncier bâti et bases « ancienne taxe professionnelle », le cas des communes val-de-marnaises : présentation statistique, cartographique et analyse

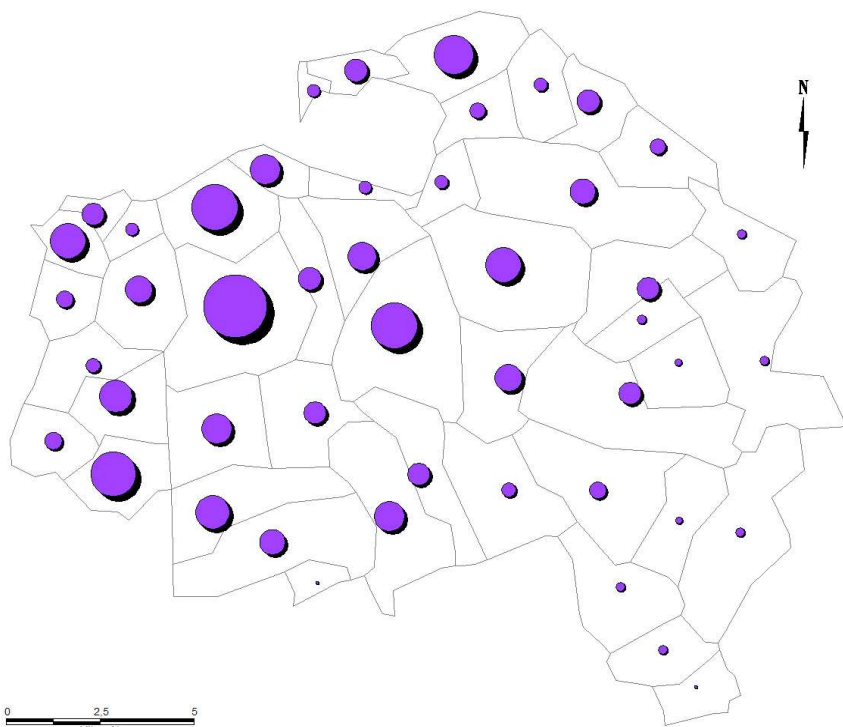
Tableau 35 – Bases nettes des impôts directs locaux du Val-de-Marne, par commune, en 2008 (en euros)

Communes	Bases FB	Bases TH	Bases TP	Bases FNB	Total
Ablon-sur-Seine	5 690 081	9 317 262	1 168 009	10 582	16 185 934
Alfortville	50 454 933	73 488 270	36 193 358	60 888	160 197 449
Arcueil	41 308 888	28 665 190	77 053 794	95 360	147 123 232
Boissy-Saint-Leger	20 355 917	20 286 887	21 434 047	34 836	62 111 687
Bonneuil-sur-Marne	22 761 661	16 559 020	51 376 429	98 615	90 795 725
Bry-sur-Marne	23 375 429	32 330 544	35 867 988	105 111	91 679 072
Cachan	36 877 147	43 433 750	20 308 929	76 654	100 696 480
Champigny-sur-Marne	78 457 004	95 855 027	44 954 450	222 287	219 488 768
Charenton-le-Pont	66 694 965	66 504 605	58 362 018	15 574	191 577 162
Chennevieres-sur-Marne	28 805 437	31 942 771	35 467 680	54 665	96 270 553
Chevilly-Larue	46 459 083	30 548 628	68 900 275	36 353	145 944 339
Choisy-le-Roi	43 609 435	50 562 992	35 146 557	89 906	129 408 890
Créteil	125 671 385	110 149 293	122 559 149	175 710	358 555 537
Fontenay-sous-Bois	89 424 753	81 035 469	95 284 359	71 253	265 815 834
Fresnes	34 707 924	35 793 049	22 763 844	20 556	93 285 373
Gentilly	30 443 270	23 162 226	35 281 762	23 441	88 910 699
L'hay-les-Roses	40 128 714	52 962 793	16 820 730	41 876	109 954 113
Ivry-sur-Seine	108 660 408	80 261 781	126 033 152	275 288	315 230 629
Joinville-le-Pont	23 468 015	33 506 160	13 271 272	12 491	70 257 938
Le Kremlin-Bicêtre	35 655 496	46 953 623	12 378 644	73 589	95 061 352
Limeil-Brévannes	18 871 991	23 754 279	16 540 128	98 807	59 265 205
Maisons-Alfort	74 359 633	89 337 254	52 730 078	85 924	216 512 889
Mandres-les-Roses	4 962 282	5 946 709	6 241 217	29 984	17 180 192
Marolles-en-Brie	6 833 775	9 733 378	3 587 156	16 600	20 170 909
Nogent-sur-Marne	48 420 637	61 934 253	19 129 281	39 488	129 523 659
Noisieu	5 391 115	8 168 949	4 529 528	24 171	18 113 763
Orly	37 727 074	24 641 796	75 305 002	48 360	137 722 232
Ormesson-sur-Marne	12 685 154	19 844 653	7 041 358	44 806	39 615 971
Périgny	2 469 200	4 020 359	1 222 286	29 063	7 740 908
Le Perreux-sur-Marne	43 698 234	62 492 092	13 124 511	65 336	119 380 173
Le Plessis-Trévisé	19 436 800	31 678 386	7 563 352	55 197	58 733 735
La queue-en-brie	12 358 498	14 630 286	6 418 425	24 721	33 431 930
Rungis	52 450 545	9 389 853	119 631 152	18 395	181 489 945
Saint-Mandé	39 029 275	50 323 618	12 222 734	18 690	101 594 317
Saint-Maur-des-Fossés	130 121 161	180 483 482	75 749 815	174 185	386 528 643
Saint-Maurice	22 062 442	27 480 740	11 154 520	4 573	60 702 275
Santeny	6 323 983	7 768 363	6 205 574	45 121	20 343 041
Sucy-en-Brie	33 549 796	46 387 767	35 006 739	69 613	115 013 915
Thiais	57 703 581	42 201 659	58 473 170	64 462	158 442 872
Valenton	15 001 080	9 870 961	33 604 252	36 723	58 513 016
Villecresnes	10 929 613	17 143 246	6 555 595	74 049	34 702 503
Villejuif	63 679 498	75 070 650	48 803 720	124 406	187 678 274
Villeneuve-le-Roi	20 436 455	19 317 874	43 137 481	144 909	83 036 719
Villeneuve-Saint-Georges	28 782 319	25 455 969	57 753 440	80 402	112 072 130
Villiers-sur-Marne	30 120 214	32 655 594	17 928 352	53 550	80 757 710
Vincennes	87 279 813	99 910 022	38 037 293	79 410	225 306 538
Vitry-sur-Seine	114 930 534	94 131 731	219 017 156	190 804	428 270 225

Source : auteur, à partir de : impots.gouv.fr

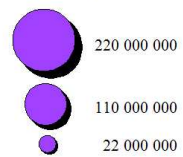
Carte 9

Montants des bases nettes d'imposition de la Taxe Professionnelle
par commune - Val de Marne



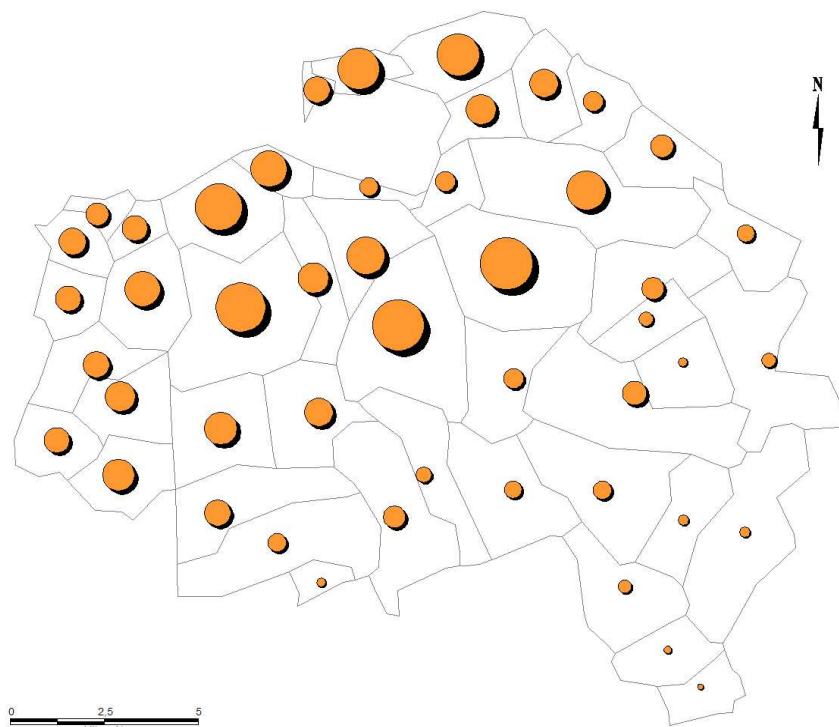
Source : auteur, à partir de impots.gouv.fr (2010)

en € - 2008



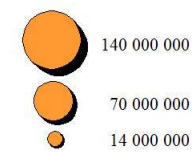
Carte 10

Montant des bases nettes d'imposition de la taxe sur les propriétés Foncières Bâties
par commune - Val de Marne



Source : auteur, à partir de impots.gouv.fr (2010)

en € - 2008



En s'intéressant particulièrement aux communes du Val-de-Marne et en se fondant, non seulement sur le tableau représentant les bases fiscales de 2008 (voir tableau 35 : page 291), mais également sur les cartes thématiques réalisées¹ (voir cartes 9 et 10 de la page 292), nous constatons que les bases « foncier bâti » sont assez souvent élevées, c'est-à-dire nettement différentes de celles de la taxe d'habitation, dans les communes où il y a une importante présence d'activités (exemple, les communes représentées en gras dans le tableau 35 : page 291) et, par conséquent, des bases « taxe professionnelle » élevées (voir tableau 35 et cartes 7 et 8, respectivement des pages 291 et 292) : *communes proches parisiennes*, telles que Arcueil, Gentilly, Vitry-sur-Seine, Ivry-sur-Seine et *communes du périmètre « Pôle Orly-Rungis »*, comme Rungis, Orly, Chevilly-Larue et Thiais. Ce même constat peut être fait dans d'autres communes du département, telles que *Bonneuil-sur-Marne* (ville portuaire) et, dans une certaine mesure, Villeneuve-Saint-Georges (ville en partie industrielle avec les dépôts et ateliers de la SNCF) et Villeneuve-le-Roi.

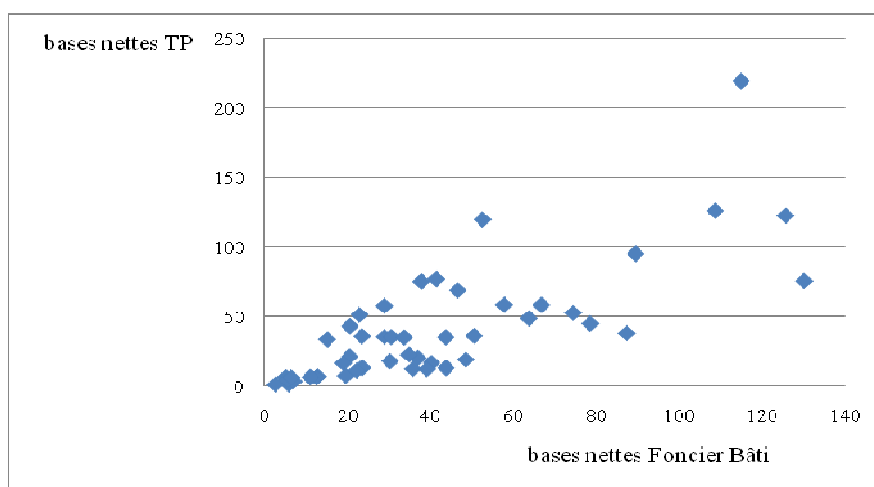
Il ressort même, par endroits (Rungis, dans une moindre mesure ; Ivry-sur-Seine ; Gentilly et surtout Thiais), des bases « foncier bâti » plus proches de celles de la taxe professionnelle (ou tendant plus vers celles-ci) que de celles de la taxe d'habitation² dont, pourtant, les bases communales sont assez souvent comparées à celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En effet, cet exemple val-de-marnais vient, en quelque sorte, confirmer ce qui a été insinué dans le point précédent, c'est-à-dire une corrélation plus marquée, à l'échelle communale, entre les bases de l'ancienne taxe professionnelle et celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (voir graphique 16, page 294), surtout si l'on fait intervenir le critère démographique (voir graphique 17, page 294), qui rendait quasi-impossible la corrélation des bases, à l'échelle régionale, de la taxe professionnelle et celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹ Elles sont réalisées à partir de données du tableau 35 : page 291.

² En guise de précision, on peut ici rappeler que, comme la taxe d'habitation, le foncier bâti est classé, en France, dans la catégorie des impôts dits « ménages » (question longuement étudiée dans la première partie de la thèse). En plus, pendant très longtemps, ces deux impositions locales ont présenté des évolutions quasi-identiques, en termes de croissance de leurs produits globaux.

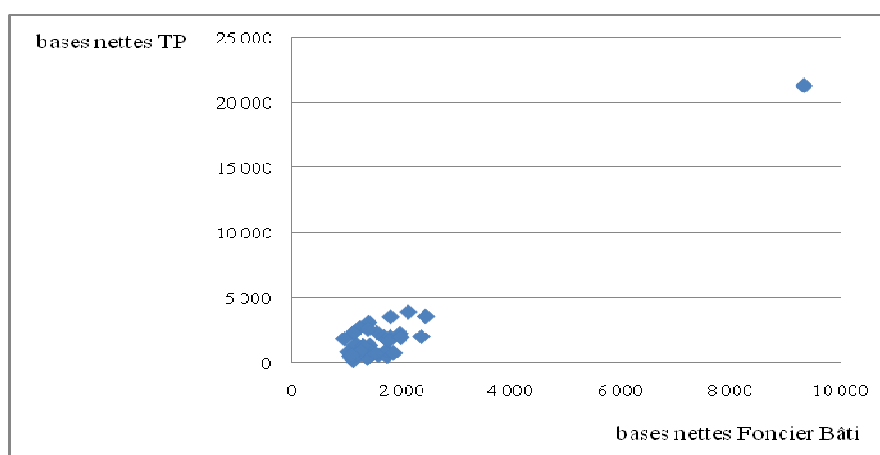
Graphique 16 – Corrélation à l'échelle communale – département Val-de-Marne – entre bases nettes TP et bases nettes Foncier bâti, 2008 (en millions d'euros)



$R=0,582801313$

Source : auteur, à partir des données extraites de : impots.gouv.fr

Graphique 17 – Corrélation à l'échelle communale – département Val-de-Marne – entre bases nettes TP/ha et bases nettes Foncier bâti/ha, 2008 (en euros/ha)



$R=0,9218783$

Source : auteur, à partir des données extraites de : impots.gouv.fr

Pour conclure sur l'analyse corrélative à l'échelle communale (voire régionale¹) entre la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties, nous pensons qu'il serait plus judicieux et plus pertinent de la faire seulement avec le foncier bâti « activités » et non avec le

¹ En 1995 (GERI, 1997), 4 régions seulement regroupaient plus de 50% de la base communale de la taxe professionnelle et 43% de la population. Or, cela n'a jamais été le cas pour le foncier bâti, qui est connu, depuis longtemps, pour être un impôt bien réparti sur le territoire national, contrairement donc à l'ancienne taxe professionnelle.

foncier bâti dans son ensemble¹ (c'est-à-dire foncier bâti « activités » et foncier bâti « ménages »), en ce sens que cela pourrait facilement mener à la confusion. Comparer, par exemple, les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dans leur ensemble, avec celles de l'ancienne taxe professionnelle (impôt « 100% entreprise ») ou celle de la taxe d'habitation (impôt « 100% ménage »), correspondrait à prendre cet impôt, soit pour un impôt exclusivement entreprise, soit pour un impôt exclusivement ménage. Or, aujourd'hui, le foncier bâti, du fait de l'hétérogénéité de son assiette (logements et ménages) et surtout de leurs parts de représentativité respectives (70% et 30%), ne peut être corrélé, quant à la répartition spatiale communale de ses bases, ni à un impôt totalement ménage, en l'occurrence la taxe d'habitation, ni à un impôt totalement entreprise, c'est-à-dire l'ancienne taxe professionnelle (aujourd'hui on peut parler du binôme CET/IFER). Cependant, ses bases, prises séparément, pourraient bien être l'objet d'analyses et/ou d'études corrélatives, soit avec la taxe d'habitation, soit avec la taxe professionnelle. Rappelons que le foncier bâti (foncier non bâti également) est finalement présenté, dans cette thèse (1^{ère} partie), comme un « *impôt mixte* » (logements et activités), dont la qualité première est le caractère peu mobile de ses contribuables.

2.2. Quelques éléments d'appréhension et d'analyse² de représentativité du foncier bâti « activités »

Malgré une représentativité aujourd'hui assez considérable (environ 30% selon le CES, 2006 et CPO, 2009) dans le produit global de l'impôt, la part « activités » (locaux commerciaux, locaux industriels, etc.) du foncier bâti semble être encore occultée par une grande partie des études consacrées aux finances locales ou paraît très peu, voire mal maîtrisée.

¹ Malgré les conclusions auxquelles nous avons abouti, notamment à l'échelle communale.

² Appréhension et analyse faites à partir d'études ne portant pas directement sur le foncier bâti, mais qui ont, au moins, eu le mérite de s'intéresser à cette question, en l'occurrence la représentativité de la part « activités » du foncier bâti. Egalement, il mérite ici de préciser qu'il s'agit d'une analyse diachronique. Enfin, nous précisons que pour des raisons de différences notoires d'orientations (si les uns s'intéressent à la représentativité globale, les autres s'intéressent au rendement au mètre carré ; donc au détail près – Rousseau par exemple –) et de méthodologies, nous nous sommes ici abstenu de faire un tableau comparatif des résultats (les pourcentages) et des méthodologies. C'est, d'ailleurs, la raison pour laquelle, nous avons préféré les présenter et les analyser de façon diachronique.

L'importance et la représentativité de la taxation des entreprises au niveau local ont été, en effet, souvent attribuées à la taxe professionnelle, considérée durant presque toute son existence (du moins jusqu'à sa suppression), par plusieurs auteurs et élus locaux, comme le seul impôt « entreprise » de la fiscalité directe locale française. Pour rappel, jusqu'à un passé assez récent¹, on ne parlait presque que des logements ou résidences, c'est-à-dire des locaux d'habitation, pour désigner ou analyser le foncier bâti. Tellement il était rare, sinon quasi inexistant, de trouver, par exemple, un auteur qui analyse la taxation locale des entreprises en y intégrant la part « entreprises » du foncier bâti (voire du foncier non bâti). D'autant que l'opposition longtemps faite dans le classement des impôts directs locaux entre « ménages » (les taxes foncières et taxe d'habitation) et « entreprises » (la taxe professionnelle), en France, était acquise pour tous².

On peut donc dire que jusqu'à une époque récente, l'enjeu de développement économique que semble, aujourd'hui, constituer la part « entreprise » du foncier bâti³ était rarement évoqué dans les analyses relatives à la fiscalité « foncier bâti », en particulier, et locale, en général.

Selon Pernelle⁴, c'est la publication, en 1995, par le GRECAM de ce rapport intitulé : « *Les villes nouvelles à la recherche de cibles économiques : analyse sectorielle.* » qui a véritablement déclenché une prise de conscience vis-à-vis de la part « entreprises » du foncier bâti.

Dans cette étude, dont l'objet était prioritairement d'orienter la stratégie marketing des villes nouvelles de la région francilienne à la recherche de cibles économiques qui pourraient leur permettre de trouver un nouveau souffle au lendemain de la crise de l'immobilier

¹ Jusque vers les années 2000 (voire au-delà), c'est-à-dire jusqu'avant la sortie des rapports CES (2006) et CPO (2009), on l'estimait, à peu près, entre 10% et 15% (par exemple, EPIDA 1997 et Guengant 2006).

² C'est-à-dire comme nous l'avons longuement souligné et analysé dans la première partie de ce travail (chapitre II précisément).

³ Bien que celui-ci ne soit pas encore perçu par bon nombre de communes comme tel ; il mérite, toutefois, de préciser qu'il y a des communes qui commencent à s'intéresser davantage au foncier bâti, notamment ce que nous appelons dans cette thèse le foncier bâti « entreprise ». Nous en voulons pour preuve le questionnaire de septembre 2008 (il s'agit du questionnaire envoyé à toutes les communes du département du Val-de-Marne) et les différents entretiens réalisés dans le cadre de ce travail, qui nous ont permis de collecter quelques réponses de communes allant dans ce sens : on peut particulièrement citer Arcueil pour le questionnaire et Créteil pour les entretiens semi-directifs (voir annexe 2 : à partir de la page 436).

⁴ Pernelle Jacques, interrogé dans le cadre de notre mémoire de recherche de Master 2 (entretien du 19 avril 2006).

d'entreprise du début des « années 90¹ », trois secteurs moteurs, caractérisés par des « *profils leaders types* », ont été dégagés : BTP ; fabricants et distributeurs de matériel électrique, électronique et informatique ; secteurs mécanique et équipement industriel (GRECAM, 1995). Ces trois secteurs étaient fortement représentés dans les villes nouvelles et, de ce fait, pouvaient constituer des opportunités économiques à saisir par les collectivités, notamment par le biais des retombées fiscales (taxe professionnelle pour les SAN et taxe foncière sur les propriétés bâties pour les communes). C'est la raison pour laquelle les auteurs de ce rapport avaient, dans ces années là, formulées des recommandations quant à l'intérêt à porter sur le foncier bâti « économique », qui, comme nous le soulignons plus haut, était peu connu des élus locaux, voire de certains chercheurs.

Donc, il a fallu, en quelque sorte, attendre l'avènement de la mutualisation de la taxe professionnelle (loi de 1992 sur l'intercommunalité) pour que l'incitation aux communes à s'intéresser davantage au foncier bâti « économique » soit réellement de mise. Peut-être, sans cela, le foncier bâti entreprise serait encore dans l'oubli total et ne susciterait aucune étude importante faisant sa promotion ? Car, justement, des études relatives au foncier bâti « entreprise », il y en a eues (quelques unes) après 1995 (coïncidence ou pas ?), bien que celles-ci soient parfois réalisées dans des contextes et situations très différents.

En 1997, par exemple, le rapport rédigé par *Ernst and Young* (EPIDA, 1997²), toujours dans la perspective d'attirer l'attention des collectivités locales, en général, et de l'Etablissement Public de L'Isle d'Abeau, en particulier, sur ce que peut représenter le foncier bâti entreprise, avait non seulement énuméré un certain nombre d'enjeux et de caractéristiques³ propres à cet impôt, mais avait également cherché à dégager quelques pourcentages de représentativité sectorielle (voir tableau synoptique de la page 298).

¹ La baisse de prix dans l'immobilier d'entreprise, amorcée dans Paris dès 1992, s'est propagée en Petite couronne en 1993 ; entraînant ainsi une baisse du différentiel entre les villes nouvelles et certains sites directement concurrents.

² Ce rapport est souvent cité dans ce travail, mais toujours avec des données (qualitatives et quantitatives) et contextes différents.

³ Enjeux et caractéristiques surtout par rapport à la délocalisation des entreprises.

Enjeux et caractéristiques de la taxe sur le foncier bâti par type d'activité.

Taxe	Activité logistique	Activité industrielle	Activité tertiaire et ou technologique
Taxe sur le foncier bâti	<p>Son taux élevé pénalise significativement cette activité, au même titre que les habitants des communes considérées.</p> <p>Il n'existe aucune moyenne du poids qu'elle peut représenter du fait de la très grande diversité des valeurs cadastrales, et de l'absence d'homogénéité.</p> <p>Du fait de la faiblesse de la main d'œuvre nécessaire à cette activité, à connexion équivalente aux moyens de transport qui la concerne, toute entreprise peut facilement décider de déménager.</p>	<p>Elle représente en moyenne de l'ordre de 10% de la taxe professionnelle (non plafonnée) de l'entreprise.</p> <p>C'est une taxe qui est négligée d'une part par manque de connaissances de ses rouages, d'autre part en raison de la faiblesse de son impact financier au regard du poids de la taxe professionnelle.</p>	<p>Elle représente dans les services, les assurances et les banques de 15 à 50% de la taxe professionnelle.</p> <p>Cet impôt est mal appréhendé par les sociétés, y compris certains locataires de leurs locaux, qui bien souvent reste à la charge du locataire, via le bail commercial.</p>

Source : EPIDA (1997 : 14).

En 2001, Dosière et Hoorens (2001), dans leur ouvrage consacré aux « *Finances des communes* », ont rappelé, en présentant la taxe foncière sur les propriétés bâties, que celle-ci ne concerne pas que les locaux d'habitation, comme le soutenaient plusieurs études. Ils précisent que, même si les locaux d'habitation représentent la plus grande part des bases d'imposition de l'impôt, ceux-ci ne doivent pas conduire à l'oubli des bases économiques. Et pour ne pas se limiter à la simple dénonciation, ils ont cherché à estimer, malgré toutes les difficultés et les incertitudes pour une telle épreuve¹, la part « économique » de la taxe foncière sur les propriétés bâties. A l'époque, ils la situaient, à l'échelle communale, à peu près, à 35% du produit global de cet impôt (« *locaux commerciaux et locaux industriels* », avaient-ils bien précisé), contre 65% pour les locaux d'habitation.

En 2004, Rousseau (2004), dans son étude réalisée pour le compte du Ministère de l'intérieur et portant sur « *la fiscalité locale et les enjeux d'intégration et de développement* »

¹ Difficultés qu'ils n'ont pas manqué, en outre, de souligner avec insistance et précision : nous allons revenir, plus loin, sur elles.

économique des territoires », s'est finalement¹ interrogé sur ce que pourrait représenter le foncier bâti « entreprises », comparé au foncier bâti « ménages ».

Dans cette étude, notamment dans sa 3^{ème} partie, l'auteur a cherché à démontrer ce que rapporte, en termes de rendement fiscal, le mètre carré d'activités par rapport au mètre carré de logements. Mais comme la taxe professionnelle, qui faisait l'objet de l'étude, ne disposait pas de cette diversité dans son assiette, par conséquent, ne lui permettait pas d'atteindre facilement un tel objectif, l'étude a été appliquée à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

C'est ainsi qu'à la suite d'une simulation couvrant la période 1996-2000, elle a conclu :

- d'abord, que la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises contribue, en moyenne, à hauteur de 18% de la croissance du produit des communes appartenant à des EPCI en TPU et qu'en outre cette contribution cache des disparités entre l'est et l'ouest de la France (est et ouest déterminés à partir d'un axe ou ligne imaginaire nord-sud reliant Cherbourg à Perpignan) ;
- puis, elle a montré qu'à l'échelle communale, « *un mètre carré de logement est plus générateur de base fiscale qu'un mètre carré d'activité* », que ce soit en rendement moyen comme en rendement marginal : en rendement moyen, les résultats obtenus ont placé le différentiel à 24 € (58 € pour le m² de logement, contre 34 € pour le m² d'activité) et en rendement marginal celui-ci est placé à 31 € (92 € contre 61 €).

Ces résultats sont, de surcroît, relativisés entre les « *communes socialement pauvres* » et les « *communes socialement riches* ». Selon l'auteur, le rapport fiscal m² activité sur m² logement est en faveur des communes « *socialement riches* », dans la mesure où le ratio y est plus faible : 0,46 contre 0,64. En conséquence, elle conclut que plus la commune est socialement riche, plus l'avantage fiscal au logement est important. L'explication exacte donnée, par rapport à cette conclusion, est la suivante : « *la variation dépend d'une augmentation de l'apport moyen m² de logement en fonction du niveau de revenu des habitants des communes.* »

Pourtant ces résultats intéressants obtenus n'ont pas permis à l'auteur de conclure que les communes ont, en général, « *une tentation plus résidentielle qu'économique* », c'est-à-dire répondre par l'affirmatif à l'hypothèse préalablement fixée. Parce que, comme elle a fini par

¹ Finalement, puisqu'à la base, cette étude n'avait rien à voir avec le foncier bâti, car ne portant au départ pas sur lui. En effet, elle portait sur la taxe professionnelle.

le préciser, d'autres facteurs, tels que le taux de prélèvement (allusion faite à ce que nous appelons dans ce travail « l'effet taux »), le degré de fiabilité de la méthode utilisée, sont aussi à prendre en compte, quant à la vraie explication des résultats de son étude. La seule esquisse de réponse – si l'on puisse la qualifier de la sorte –, cependant, apportée par l'auteur, vis-à-vis de son hypothèse de départ, c'est que la tentation résidentielle pourrait, sans doute, être plus élevée dans les « communes socialement riches » que dans les « communes moyennement riches » et « socialement pauvres ». Autrement dit, plus la commune est riche, plus elle pourrait être « résidentielle » et plus la « part activités du foncier bâti » est moins importante et inversement. Aussi, cette étude de Rousseau ne donne, à aucun moment, la part de représentativité globale du foncier bâti « entreprises », ni celle du foncier bâti « logements ».

C'est en 2006 que le rapport du Conseil Economique et Social (2006), sans toutefois préciser comment¹ il les a obtenus, a présenté des résultats qui ont permis², à plus d'un, d'estimer, à peu près, les parts respectives des « ménages » et des « entreprises » de la taxe foncière sur les propriétés bâties : 70% et 30% (voir tableau 36 : ci-dessous).

Tableau 36 – Parts « ménages » et « entreprises » du foncier bâti en 2005 (en milliards d'euros)

Base	Total
Foncier bâti « ménages »	12,0
Foncier bâti « entreprises »	5,1
Total foncier bâti	17,1

Source: auteur, à partir du rapport du CES (Valletoux) 2006 : page 14.

En 2009, le CPO, en utilisant les documents de synthèse sur le cadastre et contenus dans l'annuaire statistique de la DGiP (ces documents ont permis exactement au Conseil des Prélèvements Obligatoires d'identifier par hypothèse les biens pouvant être rattachés, soit aux ménages, soit aux entreprises), a lui fait, pour l'année 2008, les estimations suivantes sur les parts respectives du foncier bâti :

- taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les ménages : 14 milliards d'euros, soit 70%

¹ Le Conseil Economique et Social n'est pas revenu, dans son rapport, sur la méthodologie utilisée pour arriver à faire cette distinction, en termes de rendements effectifs, entre le foncier bâti « ménages » et le foncier bâti « entreprises ».

² Le rapport n'a pas donné les pourcentages, ci-après, cités. Il a juste présenté un tableau où l'on a les produits respectifs des composantes de la base du foncier bâti.

- et taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les entreprises : 6 milliards d'euros, soit 30%, sur un produit total « foncier bâti » de 20 milliards d'euros¹.

Si l'on se fonde donc sur les estimations de ces deux rapports, dernièrement cités, Conseil Economique et Social en 2006 et Conseil des Prélèvements Obligatoires en 2009, la taxe foncière sur les propriétés bâties peut aujourd'hui être présentée comme un impôt direct local composé de 70% de rendements ou de bases « ménages » et de 30% de rendements ou de bases « entreprises ».

Concernant, en revanche, sa part « entreprise », il faut préciser qu'il existe deux modes d'estimations qui sont souvent utilisés pour la déterminer. Le premier mode consiste à tenter de la représenter par le biais des différents secteurs qui faisaient la base de l'ancienne taxe professionnelle (GRECAM, 1995 et surtout EPIDA, 1997) et le second consiste plutôt à l'appréhender à partir d'une analyse déductive faite sur les articles² qui déterminent la base de la taxe d'habitation, c'est-à-dire les biens passibles de la taxe d'habitation (CPO, 2009).

2.3. L'évaluation ou l'estimation : une épreuve très difficile

La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie pour tous les biens immobiliers qui ont le caractère de construction. Sont frappés par cette taxe les maisons et immeubles, mais aussi les locaux d'activités (usines, installations industrielles ou commerciales permettant le stockage, les locaux commerciaux). Si nous avons tenu à citer les différents articles pour lesquels cet impôt est établi, c'est parce qu'il existe aujourd'hui de plus en plus d'études qui cherchent à déterminer, avec précision, les bases et produits respectifs des constituants de la taxe foncière sur les propriétés bâties. En effet, « *dans chaque collectivité, il est possible de connaître la proportion respective du « foncier bâti industriel » et « foncier bâti habitation »*, ont souligné Dosière et Hoorens (2001).

¹ Que ce soit pour le rapport du Conseil Economique et Social (2006) comme pour celui du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2009), ces chiffres ne tiennent pas compte du produit de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), qui peut être parfois ajouté à celui du foncier bâti lors d'élaboration des statistiques, notamment nationales. Par exemple, pour le rapport du CPO, le produit ménages de la TEOM est estimé à 3,5 milliards d'euros, soit un total « foncier bâti ménages » et TEOM « ménages » de 17,5 milliards d'euros.

² « Article » est le nom souvent utilisé par le Centre des Impôts Fonciers pour désigner les éléments taxés.

Ce que nous voulons, néanmoins, rajouter par rapport à ce point de vue de Dosière et Hoorens, c'est que la détermination des parts respectives du foncier bâti – industrielle, souvent appelée dans ce travail foncier bâti « entreprises » ou « activités » et habitation, souvent appelée dans ce travail foncier bâti « logements ») – semble encore relever, en France, du « parcours du combattant », pour ne pas dire quasiment impossible à faire. Parce que si l'on se fonde sur les études qui ont tenté de le faire et que l'on a trouvées au cours de nos recherches – notamment les exemples cités plus haut – et à en croire les élus locaux¹, voire personnes ressources rencontrées (notamment Pernelle Jacques et Kroutchouck²), aboutir, en France, à la distinction, en termes de rendement effectif, entre les entreprises (foncier bâti industriel) et les logements (foncier bâti habitat), semble presque relever du domaine de l'impossible, en ce sens qu'il nécessite un travail, non seulement fastidieux, mais également très approximatif³.

Avant de revenir sur les difficultés réelles qui compliquent ou rendent fastidieuse cette évaluation ou cette détermination, il faut juste rappeler qu'en France, à aucun niveau, dans la chaîne d'établissement et/ou d'évaluation des bases fiscales locales, la distinction, entre ce que représente les « logements » et ce que représente les « entreprises », est apportée par le législateur, à qui normalement cette charge (la charge d'évaluer les bases locales) doit incomber. Que ce soit au niveau des structures déconcentrées, qui s'occupent de la gestion des bases et des produits de la fiscalité directe locale (DGCL, DGI, Centres départementaux des impôts fonciers, etc.), ou au niveau des collectivités territoriales (commune, département et région), les statistiques sont uniquement établies par impôt, c'est-à-dire sans distinction aucune entre les différentes catégories de contribuables d'un même impôt (impôts à bases hétérogènes notamment). Par exemple, il existe à aucun niveau d'établissement des statistiques fiscales directes locales une différenciation clairement établie entre la nature base foncier bâti « logements » et la nature base foncier bâti « entreprises ».

¹ Point de vue avancé à partir des réponses enregistrées après envoi du questionnaire, en septembre 2008, aux 47 communes du Val-de-Marne. Nous nous sommes également fondé sur les différents entretiens réalisés, notamment avec les directeurs des services financiers des communes d'application de notre étude de cas : Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses.

² Pernelle Jacques et Kroutchouck sont respectivement au Ministère des Transports, de l'Équipement et à la DGCL (Directeur du Bureau de la fiscalité locale).

³ Comme l'attestent, d'ailleurs, les études citées et résumées (leurs résultats précisément) dans le point précédent (mêmes les rapports officiels), qui ne se sont en majorité fondées que sur des approximations.

L'évaluation de la part « économique » dans le produit du foncier bâti a longtemps constitué un véritable « casse-tête », pas uniquement pour le législateur, mais pour tous ceux qui ont, un jour ou l'autre, cherché à l'effectuer, que ce soit pour obtenir des rendements au mètre carré (Rousseau 2004) ou pour tout simplement obtenir des rendements catégoriels entre « logements » et « activités », c'est-à-dire les deux principaux types de contribuables (CPO, 2009).

Si nous prenons, d'abord, les formules utilisées, en 2004, par Rousseau (dont l'étude est résumée plus haut) et que nous avons reprises et utilisées, en 2006, dans le cadre de notre mémoire de recherche de master 2, celles-ci peuvent parfois conduire à des résultats très différents de ceux qui auraient pu être véritablement obtenus, c'est-à-dire en procédant à un réel travail de terrain, comme nous avons cherché à le faire, cette fois-ci dans ce travail d'études et de recherches de niveau plus élevé, en l'occurrence la thèse de doctorat (voir le chapitre suivant, où les résultats de cette étude de cas sont présentés) : ci-dessous les formules utilisées par Rousseau en 2004 :

- **Surface de logements = nombre d'articles ayant une valeur locative TH × 50.**
- **Surface d'activités = nombre d'emplois Unedic × 25.**

« *Il est difficile de distinguer l'imposition des ménages de l'imposition des autres acteurs économiques (...).* », a écrit en introduction le Conseil des Prélèvements Obligatoires (2009), à propos de la distinction entre « ménages » et « activités » concernant les taxes foncières locales (foncier non bâti et foncier bâti). Avant d'ajouter plus loin : « *La détermination de la part réellement supportée par les ménages ne peut être en l'état qu'une estimation. Les services fiscaux n'ont pas d'outil permettant de mesurer cette part ni cette évolution.* ». Enfin, à propos de la DGFIP, sollicitée dans le cadre de cette étude, il écrit : « *La DGFIP n'a pas été en mesure de fournir cette information au Conseil des Prélèvements Obligatoires, ni aux parlementaires qui l'avaient demandée dans leur dernier questionnaire sur le projet de loi des finances pour 2009. L'information, assurément, existe, mais la remontée d'information à un niveau central n'est pas prévue à ce jour* » (page 111).

Pour ce qui est, maintenant, des véritables contraintes, il faut signaler qu'en dehors des possibilités de doublons (un même local peut jouer les deux fonctions à la fois lieu

d'habitation et lieu d'activité : exemple le domicile d'un médecin) qui nous sont souvent rappelées, il existe de nombreux problèmes plus difficiles à surmonter, tels que:

- l'accès aux données devant permettre de faire cette distinction souhaitée (il s'agit pour la plupart de données protégées par le Loi Informatique et Libertés du 06 janvier 1978) ;
- la difficulté de différencier parfois les contribuables habitant un même immeuble : copropriétés surtout, etc. ;
- sans compter, les difficultés techniques liées à la nature du logiciel utilisée par les centres des impôts fonciers, les seuls habilités à établir et à fournir ces données.

Ces précisions sont ici apportées pour insister davantage sur les difficultés de mesurer le poids, même de façon approximative, des activités et des logements dans les bases et les recettes du foncier bâti, surtout quand on veut aboutir aux résultats du ratio annuel base (en euros)/ surface réelle (m²). La seule véritable étude, qui a été faite à ce niveau et que l'on a trouvée au cours de ces années de recherches qu'a duré cette thèse, date de 2004. Et elle est l'œuvre de Rousseau (synthèse de l'étude faite plus haut) pour le compte du Ministère de l'intérieur. Le recours à la méthodologie « étude de cas » qui sous-tend l'étude de cas du chapitre suivant (la principale étude de cas de cette thèse, c'est-à-dire celle annoncée dans l'introduction générale) s'explique, donc, en grande partie, par ces contraintes¹ ici posées et expliquées.

¹ Pour plus de détails sur toutes ces contraintes, notamment celles auxquelles nous avons fait face dans le cadre de l'étude de cas portant sur les valeurs locatives cadastrales (il s'agit précisément de l'étude de cas que nous allons présenter dans le chapitre suivant), voir annexe 3.A (à partir de la page 476) de cette thèse, où nous leur avons réservé un traitement plus large et plus complet.

Chapitre II. Foncier bâti et stratégies de développement économique : analyse à partir de l'assiette moyenne nette annuelle en euros/m²/an (assiette moyenne nette annuelle « activités » Vs assiette moyenne nette annuelle « ménages »)

Dans ce chapitre l'objet visé est de montrer, de façon concrète et pratique, c'est-à-dire par des études de cas précis sur des communes, que la taxe foncière sur les propriétés bâties est plus qu'un impôt « ménage ». Hormis les analyses théoriques effectuées sur la question dans la première partie de ce travail d'études et de recherches (chapitre II), nous allons, en effet, tenter de montrer, cette fois-ci, par des études soutenues par une méthodologie appelée « étude de cas », que le contribuable économique du foncier bâti (les activités), par ses rendements fiscaux annuels (ici des assiettes ou bases) euros/m/an, pourrait (pourquoi pas ?) directement redessiner les liens entre la collectivité locale « commune » et l'entreprise (lien aujourd'hui plus que menacée avec la suppression ou le remplacement par de nouvelles impositions de la taxe professionnelle).

Les études de cas qui sous-tendent cette partie portent donc exclusivement sur l'effet base, c'est-à-dire sur le revenu cadastral net. Rien que par ce fait, elles se différencient, des études visant presque les mêmes objectifs¹, mais dont les données principales reposent, pour l'essentiel, sur le produit net de l'impôt, c'est-à-dire sur les effets, à la fois « base » et « taux ».

¹ Par exemple, les études citées dans la dernière partie du chapitre précédent, excepté celle de Rousseau (2004).

1. Eléments de méthodologie

La méthodologie « étude de cas » : présentation et application à notre sujet

L'objet de notre étude de cas consiste à vérifier le comportement¹ de la composante « activités » du foncier bâti au niveau des communes, et cela, sans négliger la composante « logements ». Nous précisons aussi que nous avons affaire, dans ce sous-chapitre, à « une étude de cas » et non à « des études de cas », comme cela pourrait être interprété. Pourquoi « étude de cas » au singulier et non au pluriel ? Parce qu'en se fondant, d'une part, sur la formation que nous avons reçue sur la méthodologie « étude de cas » (dans le cadre de ce travail d'études et de recherches) et, d'autre part, sur les recherches complémentaires menées, nous nous sommes finalement rendu compte que le travail que nous allons ici réaliser porte bien sur « une étude de cas », avec plusieurs cas, et non sur « des études de cas », tel que nous le pensions et soutenions initialement, c'est-à-dire avant la formation sur l'étude de cas, offerte par l'Ecole doctorale (à l'époque EGEE) en 2008. Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, que nous voyions, au cours des premières années de ce travail, comme des cas différents, constitueraient ainsi un seul cas (l'objet étant partout le même), mais multiplié. L'intérêt de la multiplication de notre cas réside, comme le soutiennent la plupart des auteurs qui défendent cette méthodologie, dans la recherche de la variété, c'est-à-dire dans la différenciation. « *Le cas s'il est multiplié ou diversifié doit être, de préférence, varié* » (Yin, 1994) : il s'agit ici plutôt d'une variété du cas, que d'une différence de cas.

« L'étude de cas » est une méthodologie très appliquée en sciences humaines et sociales, telles que la sociologie, le management, les sciences économiques et la gestion. En urbanisme, notamment en économie régionale ou spatiale, son application n'est pas fréquente. D'après les investigations et les recherches menées au sein de l'Institut d'Urbanisme de Paris² (les cours de méthodologie par exemple), l'étude de cas, bien qu'elle soit utilisée dans les recherches, ne se fait pas suivant les règles qui la régissent et qui la font une « méthodologie » défendue par des auteurs, comme Yin et Agemben.

¹ A prendre ici au sens figuré et non au sens propre du terme, qui renvoie plus à l'humain.

² L'Institut d'Urbanisme de Paris est l'institution universitaire dans laquelle ce travail est, en particulier, mené.

Dans les disciplines qui ne l'utilisent pas comme méthodologie scientifique de recherche et où l'on peut, néanmoins, la retrouver, on peut dire qu'elle (l'étude de cas) y rentre plutôt pour rendre plus solide les autres méthodologies de recherche utilisées ; par conséquent pour les renforcer. Par exemple, on y fait recours à « l'étude de cas », non pas comme méthodologie indépendante, mais comme sous-méthodologie, si l'on peut s'exprimer ainsi. Et ses résultats, surtout pour les cas qui portent sur du « quantitatif », peuvent souvent être l'objet d'une généralisation ; d'où parfois la multiplication des cas à étudier et la recherche effrénée du résultat quantitatif : multiplication abusive des cas et des sites d'application, taille de l'échantillon ou des échantillons élevée, voire très élevée, conclusions qui frôlent la généralisation, etc.

Or, pour ceux qui la perçoivent comme méthodologie à part entière, son intérêt fondamental n'est pas dans ce qu'elle apporte quantitativement, mais dans ce qu'elle peut apporter qualitativement. « *L'étude de cas est une enquête empirique¹ qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte, en particulier quand les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement discernables* » (Yin, *ibidem*).

Agemben (1990²) pour compléter la définition de Yin a, quant à lui, précisé : le cas étudié est « *manière* », c'est-à-dire ni un genre, ni un individu mais une « *singularité exemplaire* ». Il ajoute, qu'il ne prétend, ni constituer le socle d'une généralisation statistique et former un genre, ni brosser un tableau dérogatoire ou disséquer un individu (l'étude de cas n'est pas une monographie).

Pour Benavent (2005), il ne s'agit, non plus, ni d'une essence, ni d'une existence, mais d'une « *manière jaillissante* ». « *L'étude de cas est une méthodologie qualitative descriptive qui est employée comme un outil pour étudier quelque chose spécifique (...)* » (par exemple ici les assiettes moyennes nettes annuelles des activités dans le foncier bâti) « (...) *dans un phénomène complexe* » (le foncier bâti, un impôt ménage ou activité ou les deux à la fois, c'est-à-dire un impôt mixte).

Pour résumer donc les points de vue de ses défenseurs, nous pouvons noter que l'étude de cas est idéale pour répondre à des questions liées à l'explication et non à la description ou au

¹ L'enquête empirique, d'après les défenseurs de l'étude de cas, suppose une forte implication du travail de terrain.

² Agemben cité par Bensabaa et Le Goff dans le principal document distribué lors de la formation sur « l'étude de cas » organisée par l'école doctorale EGEE en Juin 2008 et citée plus haut.

comptage, qu'elle ne constitue nullement un échantillon¹ et enfin, qu'une seule suffit pour prouver la fausseté d'une conjecture (Yin, op. cit.). Inversement, un seul résultat ne permet pas de tirer des conclusions dans une logique de vérification. Tout au plus, l'hypothèse testée s'en trouve corroborée, elle a fait ses preuves et subsiste pour l'instant confortée jusqu'à la prochaine expérience, car il est incontestable que les résultats d'une étude de cas sont testables par nature (Eisenhardt, 1989). La seconde expérience, pour être retenue, n'a pas besoin d'être identique à celle qui l'inspire, elle doit simplement être similaire sur le plan de la méthode ; elle en constitue une réplique théorique (Yin, op. cit.).

L'étude de cas est, ainsi, adaptée, selon ses défenseurs et concepteurs, particulièrement pour les questions concernant les processus (comment ?) ou les causalités (Pourquoi ?). Elle ne peut ou ne doit pas donc être utilisée pour confirmer une théorie sans réserves. Elle peut, par contre, être un moyen de corroborer, de réfuter (instrument idéal même de réfutation d'une théorie : un seul cas suffit pour faire tomber une théorie), ou d'élaborer une théorie.

En ce qui nous concerne, besoin est, en revanche, de préciser que nous nous démarquons légèrement de la démarche purement « étude de cas », c'est-à-dire au sens où elle est strictement définie et utilisée comme méthode de recherche : sociologie, gestion, management, etc. Notre étude de cas, même si elle n'en fait pas un pilier jusqu'à la volonté absolue, essaie d'ajouter du concret (la pratique concrète) à l'abstrait (la recherche abstraite) et, par conséquent, cherche à dépasser la spécialisation typique de l'étude de cas *stricto-sensu*. En effet, d'après Benavent (op. cit.), les études de cas se spécialisent dans des « *données profondes* » ou « *description épaisse* » et que cette emphase est une force, dans la mesure où elle peut aider à établir le lien entre la « *recherche abstraite* » et la « *pratique concrète* ». Ce qui va permettre à d'autres chercheurs de comparer leurs observations de « *première main* » aux résultats quantitatifs obtenus par d'autres méthodes de recherche.

Pour ce faire, les résultats définitifs que nous cherchons à produire pourraient être plus solides que ceux qui sont habituellement trouvés dans les études de cas, parfois très fondés sur la « *description épaisse* » (Benavent, op. cit.). Toutefois, cela ne voudrait pas dire que nos résultats seraient forcément généralisables et, en conséquence, sortiraient de la vocation première de l'étude de cas, ci-dessus présentée. Nous comptons fonder l'appréhension de

¹ Si la généralisation statistique est hors de propos, la généralisation théorique est possible ; d'autant que les résultats d'une étude de cas, aussi minces ou faibles statistiquement soient-ils, sont normalement testables.

ceux-ci sur les interprétations personnelles de ceux qui les recevraient ou s'intéresseraient réellement à eux.

Ce que nous voulons également ajouter, en guise de précision, dans cette sorte de préambule de cette partie, c'est que nous n'avons aucunement lésiné sur les moyens de collecte et de traitement des données quantitatives ayant pour vocation de conduire aux résultats escomptés.

- Le « Comment » et le « Pourquoi » de l'étude de cas adaptés à notre thématique¹ ?

Quelques questionnements autour du « comment »

- Comment est structurée économiquement la taxe foncière sur les propriétés bâties?
- Comment les composantes de la taxe foncière sur les propriétés bâties se portent-elles vis-à-vis du développement fiscal ou économique ?
- Comment, en France, le foncier bâti « activités » a fait pour être si méconnu économiquement ?
- Comment le foncier bâti, notamment « activités », peut davantage dynamiser les bases fiscales communales et consolider davantage le lien fiscal entre les entreprises et la collectivité locale « commune » ? etc.

Quelques questionnements autour du « Pourquoi ».

- Pourquoi la taxe foncière sur les propriétés bâties se résume-t-elle, en général, au foncier bâti « logements », d'où le nom « impôt ménage » que l'on donne encore à cet impôt ?
- Pourquoi le foncier bâti, surtout « activités », a semblé susciter autant d'interrogations chez le législateur et les élus (locaux comme nationaux) au cours de ces dernières années (rapport Arthuis du Sénat de 2003, rapport Valletoux du Conseil Economique et Social de 2006, rapport des Assemblées locales : AMF, ADEF, ARF, novembre 2006 ; rapport CPO, 2009) ?

¹ Précision : ces interrogations ne sont pas formulées *a priori*, c'est-à-dire avant d'avoir posé la question principale de recherche. Elles résultent toutes de la revue littéraire, c'est-à-dire de l'état des lieux fait sur la question (voir première partie de ce travail d'étude et de recherches, où quasiment toutes ces questions ont été abordées).

- Pourquoi le foncier bâti « logements » paraît aujourd'hui de moins en moins attractif pour certaines communes, telles que Rungis, Mandres-les-Roses, Arcueil, voire Créteil? etc.

- La sélection de cas : comment nos cas ont été sélectionnés ?

D'abord, nous rappelons que nous avons un cas unique avec plusieurs exemples (trois exactement) ou cas. Et dans une situation pareille, chaque cas est traité comme un cas individuel et que chacune des conclusions de cas peut alors être employée comme information contribuant à l'étude de la totalité des cas. Mais il faut toujours avoir à l'esprit que chaque cas reste comme un cas individuel.

Le principe général du choix des cas réside dans le fait de répondre aux questions de recherche posées, rappellent souvent les concepteurs et défenseurs de la méthodologie « étude de cas ». En ce qui nous concerne, il a principalement consisté à montrer que le foncier bâti, notamment entreprise, peut maintenant être, s'il est économiquement bien valorisé, un fondement stratégique (stratégie de développement local) pour la collectivité territoriale « commune ».

- **Les critères de choix**

Ils sont de deux ordres : les critères majeurs et les critères mineurs.

Critères majeurs : il s'agit des critères qui nous ont respectivement permis de choisir (sélectionner) les territoires d'application de notre étude de cas : région, département et communes.

Critère 1 : choix de la Région

Il s'explique par notre volonté d'appliquer cette étude de cas à une zone ou à une région (ici Ile-de-France) où il existe une forte présence ou une forte concentration d'activités économiques, notamment tertiaires (c'est-à-dire ce que nous appelons dans ce travail, notamment dans la deuxième partie « les nouvelles activités », par opposition aux activités dites parfois « anciennes », c'est-à-dire celles du secteur secondaire au sens strict du terme). Nous avons, de ce fait, pris en compte le triple rapport Mondialisation, Métropolisation,

Développement Territorial, développé dans le chapitre I de la deuxième partie de ce travail et qui serait aujourd'hui « *le Joker¹ du développement territorial (...)* » (Davezies, mai 2006).

Critère 2 : choix du Département

A ce stade, la priorité a consisté à appliquer cette étude à des communes d'un même département de la Petite couronne francilienne (ici le Val-de-Marne) pour voir comment elles (les communes) vont se positionner, d'une part, par rapport à leur situation géographique (par opposition au site) et, d'autre part, par rapport à Paris qui symbolise ici la centralité métropolitaine de la région choisie.

S'agissant du choix du territoire ou de la collectivité territoriale « département », il s'explique doublement: du fait de son long passé, mais aussi grâce aux opportunités de choix (choix des communes), plus grandes, qu'il offre, comparé, par exemple, à l'intercommunalité qui regroupe souvent des communes de mêmes profils par rapport au système fiscal adopté (TPU, taxes additionnelles ou une mixité des deux).

Le département représente, en France, un symbole historique fort et rien qu'à ce titre, il est perçu par plusieurs auteurs comme la collectivité territoriale « pertinente », c'est-à-dire le territoire pertinent pour le développement local. Aussi, il offre davantage de possibilités, quant à la diversité de système fiscal recherchée dans cette étude de cas (nous reviendrons sur ce critère, un peu plus loin, dans les explications du choix des communes).

Pour ce qui est du choix du Val-de-Marne, il s'explique à la fois par sa situation (petite couronne francilienne) et par son profil économique. Bien que le Val-de-Marne ne soit pas parmi les départements disposant de plus d'activités (secteurs secondaire et tertiaire réunis) en Ile-de-France (CES/IDF, 2005), s'y localise pourtant le deuxième pôle économique de la région (Pôle d'emploi Orly-Rungis), derrière celui des Hauts-de-Seine (Pôle de la Défense). C'est donc à ce titre que nous avons pensé que le Val-de-Marne est un « bon terrain d'application » pour cette étude de cas, surtout par rapport à son objectif principal. Enfin, nous avons choisi le Val-de-Marne, parce que c'est le département qui abrite notre Institut et notre Université, ce qui pourrait, peut-être, créer des facilités concernant les recherches à

¹ Rappel : d'après les défenseurs de ce point de vue, la mondialisation renforce et encourage la métropolisation qui à son tour, par la forte productivité engendrée par la concentration de nouvelles activités (conséquences de la mondialisation), peut créer, de deux façons, le développement territorial : soit par la production, soit par la consommation (question étudiée dans le chapitre I de la deuxième partie de cette thèse).

mener pour arriver aux résultats, tant qualitatifs que quantitatifs, escomptés: accès aux données, collaboration plus intéressante avec les autorités des communes choisies¹, etc.

Critère 3 : choix des communes

Nous avons appliqué notre étude de cas à des communes présentant des caractéristiques économiques différentes (allusion ici faite à la géographie économique au sens répartition des activités sur un territoire) pour ne pas avoir, à peu près, les mêmes tendances et, en conséquence, s'attendre à des résultats différents en vue d'augmenter la validité ou la crédibilité de l'étude : Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses.

Critères mineurs : en dehors des critères principaux de choix de terrain, ci-dessus définis, nous avons également eu recours à d'autres types de critères que nous qualifions de « mineurs ». Nous les avons appelés ainsi, parce qu'ils ne rentrent que dans la justification du choix des communes, car la région et le département étant déjà choisis à partir des critères dits « majeurs ». Il s'agit, en effet, de justifier le choix des trois communes situées dans un département où il y en a 47 exactement. Ici, hormis les particularités économiques évoquées un peu plus haut, nous avons mis en exergue deux autres particularités: la particularité liée au statut (commune membre d'un EPCI, commune non membre d'un EPCI) et celle relative au rang de la commune (commune urbaine, commune intermédiaire, commune rurale).

Dans la première particularité, c'est « l'effet intercommunalité » qui est recherché, c'est-à-dire comment va se présenter la taxe foncière sur les propriétés bâties dans une commune membre d'un EPCI et/ou comment va-t-elle se présenter dans une commune non membre d'un EPCI. Concrètement, ce que nous voulons vérifier ici avec le foncier bâti tourne, en réalité, autour de deux enjeux principaux :

- premier enjeu : quel est le comportement des élus face à ces deux situations, ci-dessus, présentées ?

¹ Si cette idée s'était faite au moment de sélectionner le département d'application ; en réalité, les choses ne se sont pas déroulées comme nous les envisagions. Puisque la collaboration n'a pas, du tout, été facile, notamment avec certaines communes comme Créteil, Vincennes, Alfortville, Bonneuil-sur-Marne, etc. (voir annexe 2 de cette thèse). Nous pouvons même dire que nous avons vite déchanté, quant à cette idée de départ et ce critère préalablement retenu. Mais cela ne nous a pas, pour autant, totalement freiné ou empêché d'arriver à l'essentiel, c'est-à-dire atteindre notre objectif (même partiellement), dans la mesure où il y a eu des communes qui ont favorablement répondu à notre sollicitation en apportant des éléments de réponse intéressants au questionnaire.

- deuxième enjeu : quels sont les effets, en termes d'intérêt fiscal direct, de la mutualisation de la taxe professionnelle (aujourd'hui on dirait de ses remplaçants) vis-à-vis des autres impôts communaux, surtout ceux pouvant présenter des similitudes en matière de base avec elle, comme ça semble être le cas du foncier bâti « activités » (relation entreprise-commune) ?

Pour ce qui est de la deuxième particularité, l'intérêt est plus général, dans la mesure où il concerne les deux types de base qui constituent la base générale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, c'est-à-dire les « logements » et « les activités ». Il s'agit donc de comparer les façons dont se présentent ces deux bases dans une commune rurale ou quasi-rurale (Mandres-les-Roses), dans une commune intermédiaire, c'est-à-dire située entre ruralité et urbanité (Rungis) et dans une commune urbaine (Créteil). Ceci pour vérifier, comme ont ailleurs tenté de le démontrer certains auteurs (Rousseau 2004, par exemple, mais pas totalement avec la même typologie), si les communes rurales s'intéresseraient plus à la base « logements » qu'à la base « entreprises » (vocation plus résidentielle qu'économique) ; tandis que les communes urbaines ou intermédiaires s'intéresseraient plus à la base « entreprises » qu'à la base « logements » (vocation plus économique que résidentielle).

- **Récapitulatif sur les communes choisies** (sources données quantitatives ci-dessous utilisées : INSEE, recensement 1999).

Créteil :

- située dans le secteur d'activités de Créteil avec 0,2¹% primaire (agriculture), 9,3% secondaire (industrie et construction), 90,6% tertiaire (commerce, services spécialisés, services particuliers, etc.) ;
- commune membre d'une communauté d'agglomération (EPCI), par conséquent, ne percevant plus directement la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants) ;
- *commune urbaine de classe 50.000 à 100.000* habitants, selon la nomenclature de la Direction Générale des Impôts, doublée du statut de chef lieu du département du Val-de-Marne.

¹ Il s'agit de la répartition des activités présentes sur la commune selon les secteurs d'activités classiques: primaire, secondaire, tertiaire.

Rungis :

- située dans le secteur d'activités Orly Rungis avec 0,3% primaire, 10,4% secondaire, 89,4% tertiaire ;
- commune non membre d'une intercommunalité, donc continuant à percevoir directement la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants) : commune, à ce titre, à situation assez particulière vis-à-vis de Créteil et Mandres-les-Roses;
- si l'on se limite à sa population et à sa taille, on pourrait bien la qualifier de commune rurale, mais si l'on ajoute le critère économique, on verra qu'elle n'a rien à voir avec une commune de ce type. C'est la raison pour laquelle, on va la qualifier, pour rester dans la nomenclature de la Direction Générale des Impôts de « *commune intermédiaire* » de « *strate 5.000 à 10.000 habitants* ».

Mandres-les-Roses :

- située dans le Plateau Briard et marquée par une faible présence d'activités économiques (secteurs secondaire et tertiaire), comparée à Créteil et à Rungis : 12,9% primaire, 22% secondaire, 65,2% tertiaire ;
- commune membre d'une intercommunalité à fiscalité 4 taxes (taxes additionnelles), en l'occurrence la communauté de communes du Plateau Briard ; continuant donc à percevoir directement la taxe professionnelle ou aujourd'hui les remplaçants de celle-ci.
- « *commune rurale de strate 3.500 à 5.000 habitants* », selon la nomenclature de la Direction Générale des Impôts.

Pour mener à bien cette étude de cas, nous avons également adopté un plan de recherche standard, c'est-à-dire appliqué de façon générale aux trois communes. Celui-ci, qui commence par la « géographie économique »¹ de la commune et qui se termine par l'exploitation des matrices cadastrales et des surfaces des locaux au centres des impôts fonciers, se présente comme suit :

- identification de la nature et de l'importance des activités (analyse dimensionnelle) : zones d'activités économiques, immeubles de bureaux (source des données : Chambre de Commerce et d'Industrie Paris Val-de-Marne) ;

¹ Autrement dit, l'étude de la répartition spatiale et de la localisation des activités.

- répartition spatiale des activités (zones d'activités économiques) et de l'habitat (zones résidentielles), c'est-à-dire la localisation sur le territoire des activités et de l'habitat (analyse sectorielle);
- identification des quartiers et des îlots ou espaces références, c'est-à-dire les sites où l'on a choisi les échantillons pour réaliser l'étude de cas ;
- exploitation au Centre des Impôts Fonciers des bases fiscales (revenus cadastraux du foncier bâti) et des surfaces pondérées des locaux imposés.

L'adoption de ce plan n'est pas fortuite. Elle s'inspire particulièrement de la théorie élaborée par Dumont à propos de l'analyse spatiale des entreprises. Selon Dumont (1993), analysant les méthodes d'observation du marché urbain, il existe principalement « *trois regards* », quant à l'analyse spatiale des entreprises :

- *l'analyse sectorielle*, qui prend en compte les secteurs d'activités des entreprises ;
- *l'analyse fonctionnelle*, qui s'intéresse aux types de fonctions assurées par l'entreprise ;
- et *l'analyse dimensionnelle*, qui étudie la dimension des activités économiques.

2. Présentation des résultats et analyses

2.1. Présentation des résultats

Ce sous-chapitre a pour objet de faire la présentation des différents résultats, tant qualitatifs que quantitatifs, auxquels nous a conduit l'étude de cas dont nous avons fait mention dans le point précédent et appliquée respectivement aux communes val-de-marnaises de Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses. Par résultats qualitatifs, il faut comprendre les résultats obtenus lors de notre première phase de travail de terrain (identification de la nature et de l'importance des activités et/ou des logements, ainsi que leur répartition spatiale ; identification des quartiers et des îlots ou espaces références) et par résultats quantitatifs, il faut sous-entendre les différents ratios annuels bases (en euros)/ surfaces réelles pondérées (en m²), obtenus après exploitation, au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne, des revenus cadastraux (bases nettes) et des surfaces des locaux.

- Les résultats qualitatifs...

Ces présentations n'ont pas pour objet de faire un recensement des activités économiques (secondaires et tertiaires) présentes sur Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, mais plutôt d'arriver à une centralisation sur les spécialisations économiques et spatiales qui expliquent la base « activités » de la taxe foncière sur les propriétés bâties, conformément à notre question principale de recherche. Le but est donc ici pour nous de chercher à montrer, en quoi la structure économique du territoire est un élément essentiel :

- d'abord, dans le choix des quartiers cibles (ou quartiers références) pour l'étude de cas ;
- puis, dans la détermination de l'apport base nette annuelle /m² des différentes sous-composantes de la base « activités » du foncier bâti (sans oublier, bien sûr, les composantes de la base « logements »).

« D'une certaine façon, les recettes de la taxe professionnelle¹ sont un « sous produit » de la structure économique du territoire, son assiette imposable est le reflet de ses spécialisations économiques passées, de la dynamique de ses zones d'activités, zones commerciales ou logistiques, quartiers centraux, pôles tertiaires, etc. », avaient noté Jarry et al. (2006), étudiant *« l'analyse économique et le développement économique »*. C'est la raison pour laquelle, nous avons particulièrement insisté, dans cette partie, sur les zones d'activités économiques (notamment sur leurs profils) qui, comme nous l'avons étudié dans la deuxième partie, représentent, en quelque sorte, la *« vitrine économique »* de bon nombre de communes françaises, principalement franciliennes.

Cette partie cherche également à expliquer, d'une part, comment base « activités » et base « logements » du foncier bâti se traduisent concrètement sur les différents espaces communaux étudiés et, d'autre part, de situer avec précision, dans les communes concernées, les quartiers références retenus pour les différents exemples (échantillons) étayant notre étude de cas.

¹ Du foncier bâti entreprise également : pourquoi pas ?

- **sur Créteil**

En comparaison avec les autres communes du Val-de-Marne, notamment celles dites « *fortement et/ou moyennement industrialisées* » ou « *économiquement riches* », Créteil fait partie des villes où les activités économiques sont les plus présentes. En prenant, par exemple, le secteur tertiaire (les nouvelles activités particulièrement) qui exprime plus les activités sur lesquelles se fonde cette étude de cas et dont les composantes majeures selon la nomenclature de l'INSEE sont « *le commerce, les services spécialisés et les services particuliers* », Créteil, avec un pourcentage de 90,6%¹, détaillé comme suit : 13% commerce, 17,2% services spécialisés, 48% services particuliers, se place au quatrième rang du département, juste derrière Orly (95,8%), Kremlin Bicêtre (92,2%) et Charenton-le-Pont (91,8%). (Source : Recensement INSEE 1999).

Créteil dispose, en effet, de nombreux atouts économiques qui lui ont permis d'être aussi bien classée² dans le département du Val-de-Marne. A Créteil, existent aujourd'hui plusieurs centres ou aires de commerce, dont les SHON varient entre 6.000 (le Palais) et 124.100 m² (Centre commercial Créteil Soleil) :

- le centre commercial Créteil Soleil, qui propose 124.100 m² de boutiques pour 5.300 places de stationnement;
- le carrefour Pompadour et ses célèbres enseignes : Kiabi, la Halle, Saint Maclou, Vogica, Décathlon ;
- les marchés et les zones commerciales de quartier : la zone du port, l'Échat, le Palais (6.000 m²), les centres du Mont Mesly : le centre Kennedy et celui de l'Abbaye (8.500 m²) ;
- le vieux village ou « Créteil village » et son commerce artisanal traditionnel, etc.

¹ Il s'agit de la répartition des activités présentes sur la commune selon les secteurs d'activités classiques: primaire, secondaire, tertiaire. Dans ce cas spécifique, il s'agit du pourcentage de représentativité du secteur tertiaire à Créteil.

² Classement par rapport au secteur tertiaire principalement, c'est-à-dire celui présenté plus haut. Nous précisons également que notre but ici n'est pas de comparer économiquement Créteil à l'ensemble des autres communes du Val-de-Marne, mais de faire, plutôt, une présentation de la structure économique de la commune : activités présentes sur son territoire surtout. En un mot, si nous avons commencé la présentation de Créteil par cet aspect soi-disant comparatif, c'est juste pour montrer le poids du secteur tertiaire dans cette commune, et ce, conformément à l'objet de ce sous-chapitre.

Photo 6 – Centre commercial Créteil Soleil (à gauche), Zone d'Activités Economiques Carrefour Pompadour (en haut à droite) et Créteil Village (en bas à droite)



Source : Ville de Créteil

En 2007, le parc de bureaux de Créteil est, par exemple, estimé à 382.000 m². Ce qui avait fait d'elle (de très loin d'ailleurs), la commune disposant de la plus grande part d'immobilier de bureaux (80,40%) de l'intercommunalité dont elle est membre, en l'occurrence la communauté d'agglomération de la Plaine Centrale, à laquelle sont aussi membres Limeil-Brevannes (23.000 m² de parc de bureaux en 2007, soit seulement 5,02% du parc de bureaux de l'intercommunalité) et Alfortville (53.000 m² de parc de bureaux en 2007, soit 11,57% du parc de bureaux de l'intercommunalité) (Source : DRE-DDE Val-de-Marne, année 2009).

De nombreux sièges sociaux d'entreprises sont également présents à Créteil, comme l'illustre le tableau ci-après (tableau 37 : page 319).

Tableau 37 – Principales entreprises ayant leur siège social à Créteil et chiffres d'affaires, 2007 (en euros)

Nom	Activité	Chiffre d'affaires
Système U	Grande distribution	11 649 000 000
Phoénix Pharma	Pharmacie	593 448 000
Phoénix Pharma	Equipements automobiles	592 217 000
Valéo électronique	Equipements automobiles	337 375 000
Pernod Ricard	Boissons	286 714 000
Valéo sécurité habitable	Equipements automobiles	268 605 000
NRG France	reprographie	167 414 000

Source : entreprise.com

Enfin, d'après le rapport de la Chambre de Commerce de Paris/Val-de-Marne (mars 2006), Créteil accueillait, en 2005, 4.111 établissements pour 26.065 salariés. Mais ce qu'il faudrait, avec précision, ici souligner, c'est que la localisation de ces établissements est quasi-fonction des zones d'activités économiques recensées sur le territoire communal.

Créteil compte officiellement 10 zones d'activités économiques, sans tenir compte du « vieux Créteil » où l'on peut également localiser des activités comme l'artisanat et les trois immeubles de bureaux construits tout dernièrement (entre 2005 et aujourd'hui).

La particularité majeure de ces zones d'activités économiques, contrairement à celles de certaines communes val-de-marnaises, telles que Rungis et Mandres-les-Roses dont les zones vont être plus loin présentées, c'est que, soit elles sont « *totalelement commercialisées*¹ », soit elles sont en « *cours de commercialisation* » très avancée. En d'autres termes, Créteil ne dispose pas de zone d'activités économiques « *en projet* » ou en tout début d'aménagement, voire à faible niveau de commercialisation. C'est d'ailleurs la raison principale avancée par la ville, quant à l'aménagement, au cours de ces dernières années, d'immeubles de bureaux au détriment des zones d'activités économiques, dont la dernière à avoir été créée remonte à 1988 (Parc de Créteil), soit à plus de vingt ans. La commune de Créteil est aujourd'hui presque confrontée à ce que l'on peut qualifier de saturation spatiale en vue d'une réalisation ou d'un aménagement d'une nouvelle zone d'activités économiques. Théoriquement², la

¹ « *Totalelement commercialisées* », « *en cours de commercialisation* » et « *en projet* », sont les expressions utilisées par la Chambre de Commerce et d'Industrie Paris/Val-de-Marne pour distinguer le degré d'occupation et/ou d'aménagement des zones d'activités économiques répertoriées dans les différentes communes.

² C'est-à-dire si nous nous fondons sur le PLU de la ville, qui nous a été présenté au service de l'urbanisme, lors de la rencontre du 06 novembre 2007 (ailleurs déjà citée dans ce travail) avec le directeur dudit service.

commune de Créteil ne dispose plus d'espace suffisant (assez d'espace) pour ce dernier objectif cité.

Récapitulatif sur les zones et/ou quartiers d'activités économiques présents à Créteil, 2008.

Zones ou quartiers d'activités et année de création	Superficie en ha	SHON construite en m ²	Vocation de la zone ou de l'immeuble	Profil économique de la zone à partir des activités dominantes
Z.A.E Créteil Parc : 1988	10,17 en cours de commercialisation	35.000	industrie, artisanat, commerce, bureaux	services, électronique, informatique, matériel optique
Z.A.E Les Bouvets : 1970	non déterminée en cours de commercialisation	non précisée	industrie, artisanat, commerce, bureaux	commerce et services
Z.A.E Les Grands Marais- Garosud : 1975	19,5 en cours de commercialisation	non précisée	commerce, transport	transport, messagerie
Z.A.E Parc de la Brèche : 1986	1,73 totalement commercialisée	non précisée	bureaux	secteur bancaire, tertiaire
Z.A.E Le Clos des Ridolles : 1981	4,39 en cours de commercialisation	non précisée	industrie, artisanat, commerce	commerce et services
Z.A.E Coteaux du Sud : 1986	1,08 totalement commercialisée	non précisée	industrie, artisanat, commerce, bureaux	PME/PMI, commerce et services.
Z.A.E Les Petites Haies : 1967	non précisée totalement commercialisée	non précisée	industrie, artisanat, commerce, bureaux	fabrication, commerce de gros, industrie et services aux entreprises
Z.A.E Carrefour Pompadour : zone de fait	non précisée en cours de commercialisation	non déterminée	industrie, artisanat, commerces, bureaux	commerce de détail
Z.A.E Europarc : 1986	29 en cours de commercialisation	111.000	industrie, artisanat, commerce, bureaux	haute technologie, biotechnologie
Z.A.E L'Echat : 1970	60 totalement commercialisée	non précisée	bureaux	tertiaire
Immeuble Business Place	non précisée	5.900	bureaux	entreprises diverses
Immeuble le Magellan	non précisée	12.000	bureaux	entreprises diverses
Immeuble le Tecparc : 2005	non précisée	7.800	bureaux	entreprises diverses

Source : auteur, à partir de différentes sources de la Chambre de Commerce et d'industrie Paris/Val-de-Marne.

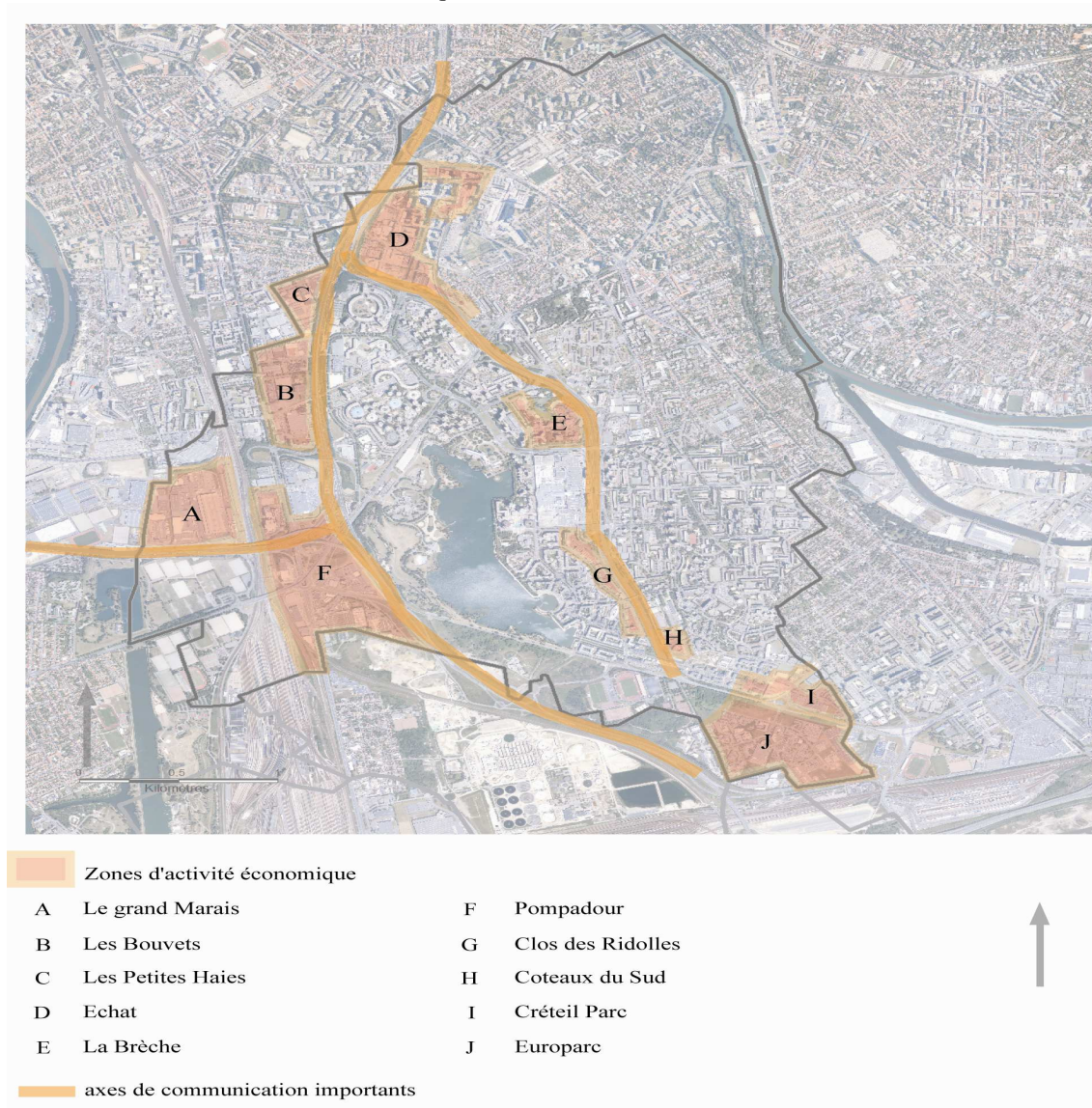
En ce qui concerne la traduction spatiale des activités et des logements, on peut noter que Créteil (comme Rungis et Mandres-les-Roses, d'ailleurs) présente un zonage¹ bien distinct : très faible association (mélange) dans l'espace des fonctions « économique » (activités) et « résidentielle » (logements). Mises à part Europarc et Créteil Parc, situées tout à fait au sud-

¹ Au sens « répartition des fonctions dans l'espace ».

est de la commune, toutes les 8 autres zones d'activités économiques de la ville se localisent dans la partie ouest :

- soit le long de l'autoroute A86¹ (le Grand Marais, les Bouvets, les Petites Haies et Pompadour), qui, en quelque sorte, constitue la limite communale ouest ;
- soit le long de la Départementale D1² (Echat, La Brèche, Clos des Ridolles, Coteaux du sud) : voir carte 11, ci dessous.

Carte 11 – Zones d'activités économiques à Créteil



Source : auteur, à partir de Communauté d'Agglomération Plaine Centrale (2009).

¹ L'Autoroute 86 est cet axe de communication principale qui traverse tout l'est (du nord au sud) de la commune.

² La Départementale 1 est cette sorte de demi-cercle qui permet de relier l'Autoroute 86, respectivement au nord-ouest et au sud-ouest de la ville. Sur la carte ci-dessous, elle correspond à l'axe de communication de part et d'autre de laquelle se situent les zones d'activités économiques codées E,G (à gauche) et D,H (à droite).

En divisant la ville en deux parties, de part et d'autre de la D1 (un peu à l'est de celle-ci), on peut facilement conclure que la commune de Créteil se distingue par une « bi-territorialité » entre activités et logements. En ce sens que tellement l'ouest de cet axe est dominé par les activités (vocation plus économiques que résidentielle), contrairement à l'est qui se caractérise par une forte présence de logements (vocation plus résidentielle qu'économique).

Cette traduction « bi-spatiale » des activités et des logements sur Créteil s'explique, selon les personnes ressources rencontrées dans le cadre de cette étude de cas (particulièrement le Directeur du Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne et le Directeur¹ du service de l'Urbanisme de ville), par le processus d'urbanisation de la commune. D'après ces derniers, la partie est de cet axe est constituée du « vieux Créteil », officiellement appelé « Créteil ancien », donc de quartiers dits centraux, tels que Chennevier-Démenitroux, Mont-Mesly (Haut du Mont-Mesly et Bas du Mont-Mesly), Butte-Halage et Croix des Mèches. D'où la prédominance de l'habitat (partie presque 100% résidentielle), comme l'atteste le P.L.U observé dans les circonstances citées plus haut. Quant à la partie ouest de cet axe, elle représente le « nouveau Créteil », dont le développement spatial correspond surtout à la période de l'avènement, en France, des zones d'activités économiques. De surcroît, c'est dans cette partie que l'on retrouve les grandes dessertes dont ont principalement besoin les zones d'activités économiques : l'A86 et la D1.

En ce qui concerne l'identification des quartiers références, nous précisons que celle-ci a été faite en fonction de la « bi-territorialité » cristolienne, précédemment soulignée. En conséquence, les quartiers qui nous ont servi de territoire d'étude pour les logements ont été exclusivement choisis à l'est ; tandis que ceux qui nous ont servi de cadre d'analyse pour les activités l'ont été plutôt à l'ouest ; excepté le petit commerce (commerce de proximité) qui a été choisi dans le « vieux Créteil », situé à l'ouest de la ville : ci-dessous, les sites et/ou quartiers où les choix d'échantillons ont été opérés :

- industrie : zone d'activités économiques Grand Marais ;
- petit commerce (commerce de proximité): Créteil Centre, communément appelé « le « vieux Créteil », plus précisément « Créteil village » ;

¹ Entretien du 06 novembre 2007.

- commerce de gros et/ou commerce de grande surface : Secteur Centre commercial Créteil Soleil ;
 - services- Bureaux : zone d'activités économiques ou quartiers d'affaires l'Echat ;
 - Habitat social public : quartier Mont-Mesly ;
 - Habitat particulier privé : quartier résidentiel Bords de Marne, situé vers la commune principalement résidentielle de Saint-Maur-des Fossés.
- **sur Rungis**

A la différence de Créteil¹ (présence quasi-identique d'activités et de logements), Rungis² est une commune très majoritairement dominée par la présence d'activités économiques. En effet, celles-ci occupent 75%³ de la superficie de la commune. En revanche, comme à Créteil (voire comme à Mandres-les-Roses), la traduction spatiale des activités et des logements s'est faite de façon nettement distincte (plus distincte même qu'à Créteil ou à Mandres-les-Roses⁴). A Rungis, les 75% d'activités se localisent au nord (Zone hôtelière : Delta et commerciale : MIN), à l'est (zone industrielle, entreposage : SOGARIS) et au sud-est (SILIC : Bureaux et services) de la ville ; alors que les 25% restants du territoire se répartissent entre les fonctions résidentielle, au centre-ouest (ancienne et nouvelle ville qui concentrent toute la population rungissoise) et agricole, totalement au sud-ouest (Pépinières de la ville de Paris) : voir carte 12, page 324.

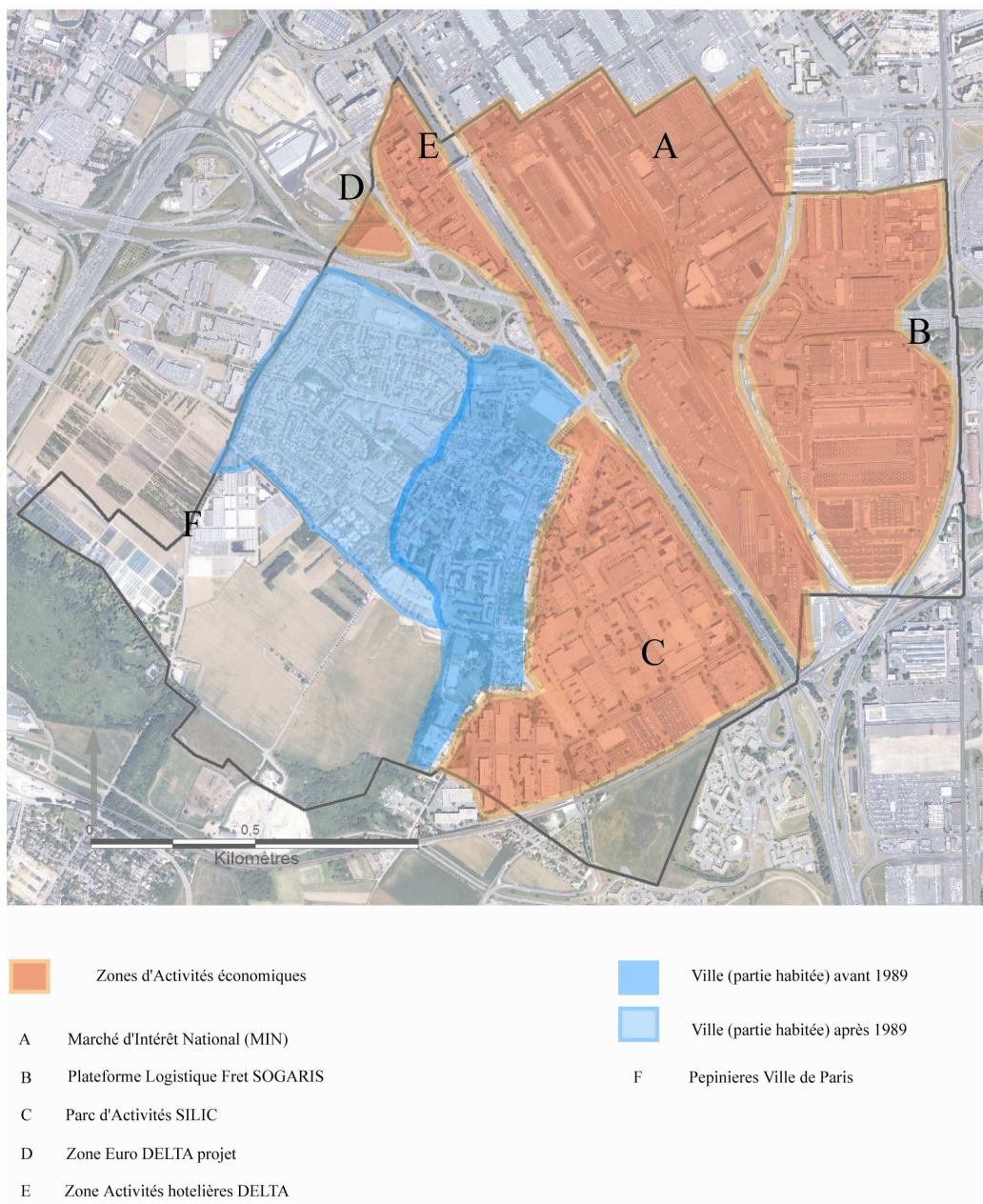
¹ Même de Mandres-les-Roses, caractérisée, elle, par une prééminence notoire des logements sur les activités : nous le verrons plus loin.

² En cas de besoin de complément d'informations sur Rungis, voir deuxième partie de ce travail d'études et de recherches (exactement chapitre III.1.1 et III.1.2), où cette commune a été déjà l'objet d'une étude, notamment sur son développement urbain avec la « zone d'activités économiques SILIC » (images à l'appui) et les ZAC « Lagué » et « Antes ». C'est la raison pour laquelle nous sommes ici prioritairement revenu sur les informations que nous avons jugé nécessaires et conformes à l'objet de ce sous-chapitre (traduction spatiale des « activités » et des « logements » notamment), et ce, dans le but principal de ne pas nous répéter.

³ A Rungis, par exemple, on y a dénombré en 1999 (INSEE, recensement 1999) que 1.905 logements dont 1.328 propriétaires et 501 locataires (312 non HLM et 179 HLM).

⁴ Cette distinction spatiale des activités et des logements (voir un peu plus loin : phrases suivantes) nous a facilité le choix des sites références (à Rungis, d'après les responsables municipaux, on ne parle pas de quartier mais de sites, et ce, même dans la partie résidentielle, où l'on parle précisément d'ancienne et de nouvelle ville). Ainsi, chaque sous-catégorie de contribuable du foncier bâti correspond à un site bien défini sur le territoire rungissois.

Carte 12 – Habitat et zones d'activités économiques à Rungis



Source : auteur, à partir de : Service d'Urbanisme de la ville, 2008.

Il importe également de préciser qu'à Rungis, le commerce de proximité (petit commerce) et l'habitat social sont très faiblement représentés. On les retrouve particulièrement et respectivement dans le centre de l'ancienne ville (les quelques commerces de la Place Louis XIII) et dans la nouvelle ville, exactement dans la ZAC dénommée le Lagué. Pour ce qui est de l'habitat particulier privé, il reste largement majoritaire dans la partie habitée et est principalement de type pavillonnaire.

Récapitulatif sur les zones et/ou quartiers d'activités économiques présents à Rungis, 2008.

Zones ou quartiers d'activités et année de création	Superficie (en ha) et état	SHON construite en m ²	Vocation de la zone	Profil économique de la zone à partir de l'activité ou des activités dominante(s)
Z.A.E Parc d'activités SILIC : 1968	60 en cours de commercialisation	350.000	industrie, bureaux	activités d'études, de conseil et d'assistance- Tertiaire et mixte tertiaire
Z.A.E Marché d'Intérêt National : 1969	220 totalement commercialisée	non précisée	bureaux, commerce, transport, stockage	commerce en gros, alimentaire
Z.A.E Plate forme logistique de fret SOGARIS : 1967	37 totalement commercialisée	200.000	industrie, bureaux, transport, stockage	logistique, transport distribution
Z.A.E Hôtelières du Delta : 1969	non déterminée en cours de commercialisation	non précisée	hôtellerie	hôtellerie
Z.A.E Euro-Delta (encore en projet) :	12 en cours de commercialisation	43.000	commerce, transport, stockage	distribution du secteur alimentaire de produits frais

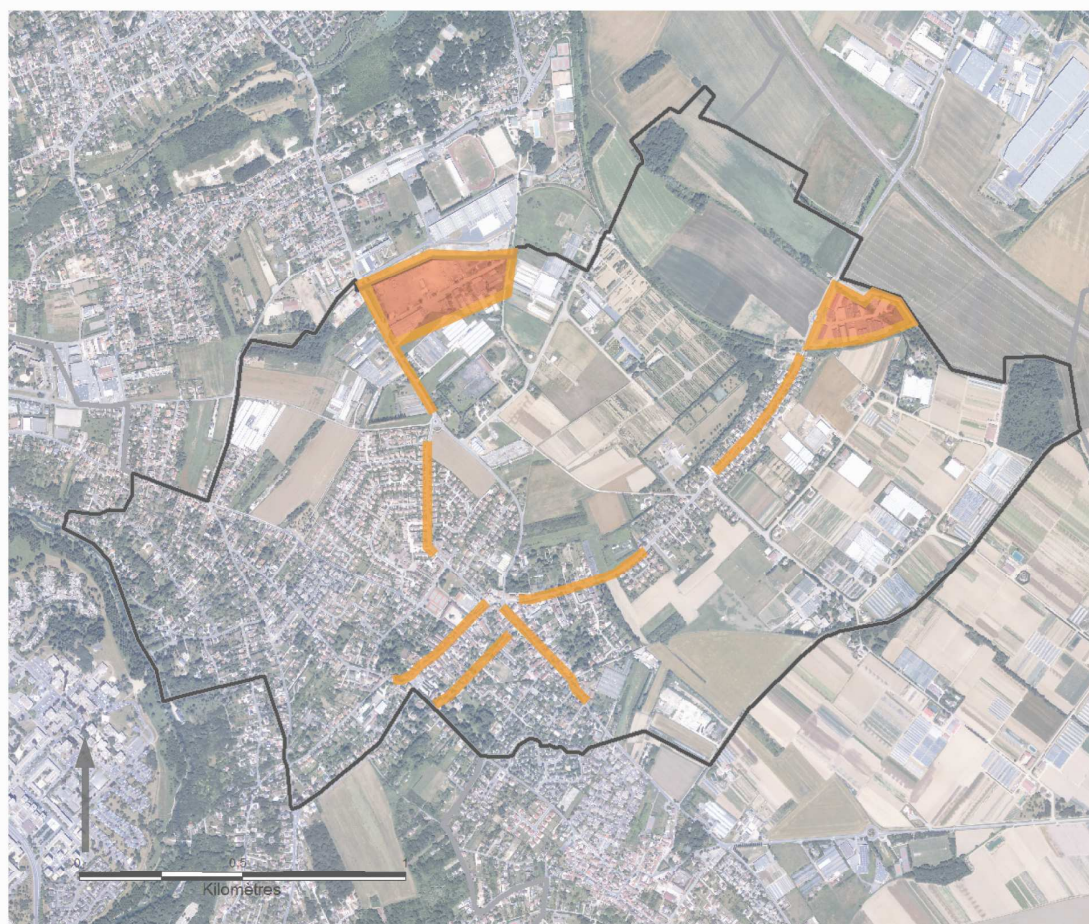
Source : auteur, à partir de différentes sources de la Chambre de Commerce et d'industrie Paris/Val-de-Marne.



- **sur Mandres-les-Roses**

Autant il existe des différences sur la traduction spatiale des activités et des logements entre Créteil et Rungis, autant il en existe entre Mandres-les-Roses et les deux premières citées. Mandres-les-Roses présente des caractéristiques très particulières, comparée aux autres communes étudiées dans ce sous-chapitre de la thèse. En effet, Mandres-les-Roses est la seule commune, parmi les trois, où la fonction agricole est encore bien présente. Selon l'Insee, l'agriculture a représenté, en 1999, à Mandres-les-Roses 12,9% des activités pratiquées dans la commune (Créteil et Rungis respectivement 0,2% et 0,3%). A Mandres-les-Roses, les terres agricoles correspondent à plus de la moitié du territoire communal. On dirait que toute la moitié est du périmètre communal est destinée à cette activité. On y retrouve, par exemple, la plaine centrale « Pépinières Val-de-Marne », le domaine horticole et maraîcher de Rosebrie, le domaine horticole de Roseval, pour ne citer que ces noms. L'habitat, bien qu'il y soit encore largement plus représentatif que les « activités », n'y occupe qu'une infime partie du territoire (le sud-ouest). En géographie rurale, particulièrement agricole, il ne serait pas faux de dire que Mandres-les-Roses dispose d'un paysage agraire, type bocage, c'est-à-dire un habitat groupé et des possessions ou espaces agricoles tout autour. D'autant qu'à Mandres-les-Roses, à part les deux zones d'activités économiques effectivement aménagées (François Coppée au nord-ouest et Perdrix au nord-est) et le stade municipal, la surface habitée (du sud-ouest au centre-ouest) est presque exclusivement ceinturée par des espaces agricoles : au nord,

à l'est et à l'ouest de la ville. Seul le sud, qui constitue la limite avec Boussy-Saint-Antoine, échappe à cette configuration, type bocage (voir carte 13 : ci-dessous).

Carte 13 – Zones d'activités économiques à Mandres-les-Roses



-  Zones d'Activités Economiques
-  axes de communication importants

Source : auteur, à partir de : Service d'Urbanisme de la ville, 2008.

Compte tenu donc de cette configuration à dominance rurale, les choix des quartiers références, pour mener à bien notre étude de cas, n'ont pas été faciles. En effet, si les sous-catégories du contribuable 1 du foncier bâti (les logements) sont bien représentées à Mandres-les-Roses, celles du contribuable 2 (les activités) le sont moins. A Mandres-les-Roses, toutes les typologies d'activités économiques, sur lesquelles se fonde notre étude de cas, ne sont pas présentes : pas de commerce de gros (ou commerce de grande surface) au sens strict du terme,

les « services-bureaux » sont très peu représentés ; il en est de même de l'industrie au sens secteur secondaire. Cela ne nous a pas pourtant empêché de procéder au choix de quelques sites ou quartiers références, comme le montre la présentation ci-après effectuée suivant les deux types de contribuables de la taxe foncière sur les propriétés bâties (logements et activités).

Les logements : il s'agit respectivement de l'habitat particulier privé et de l'habitat social public.

Habitat particulier privé : Mandres-les-Roses est majoritairement constituée de ce type d'habitat ; par conséquent, nous n'avons quasiment pas rencontré de difficulté de choix à ce niveau. Sauf que comme à Rungis, c'est un habitat principalement pavillonnaire, ce qui suppose une faible présence de l'habitat social.

Habitat social public : à Mandres-les-Roses, on a dénombré, d'après le Directeur du service de l'Urbanisme de la ville¹, en 2007, exactement 135 logements sociaux sur les 1.616 résidences principales que comptaient la commune, soit à peu près 12% des résidences principales. De surcroît, c'est dans du diffus, c'est-à-dire disséminés dans les différents quartiers de la ville, puisque, selon notre interlocuteur, les autorités municipales ne souhaitent pas « créer des ghettos ». Il existe, cependant, quelques secteurs où nous avons pu localiser des logements sociaux pour les besoins de l'étude :

- Rue de Verdun (n°4 précisément),
- Place du Général De Gaulle (des logements appartenant à la mairie),
- les nouveaux logements de la Rue Cazeaux (18 logements situés des numéros 21 à 25),
- Rue de la Croix Rouge (au numéro 2) où est situé un grand immeuble destiné à l'habitat « social ».

Les activités : hormis le petit commerce, bien présent à Mandres-les-Roses, notamment dans la partie appelée « centre historique de la ville » et le long des avenues des Généraux de Gaulle et Leclerc, les autres activités se localisent difficilement à Mandres-les-Roses. Toutefois, nous avons pu situer quelques cas (échantillons) qui nous ont permis de finalement réaliser notre étude. Ceux-ci sont, pour l'essentiel, localisés dans les deux seules véritables

¹ Entretien du 17 juillet 2008.

zones d'activités économiques que compte la ville, c'est-à-dire la ZAE François Coppée, anciennement appelée ZAE du Pavillon, et la ZAE des Perdrix.

Récapitulatif sur les zones et/ou quartiers d'activités présents à Mandres-les-Roses.

Zones d'activités économiques	Superficie (en ha) et état	SHON construite en m ²	Vocation de la zone	Profil économique de la zone à partir de l'activité ou des activités dominante(s)
Z.A.E des Perdrix : 1987	3, 1498 totalement commercialisée	non précisée	artisanat, bureaux, stockage	construction
Z.A.E François Coppée ou celle du Pavillon : 1989	0,8948 en cours de commercialisation	438	industrie, bureau, artisanat, stockage	zone mixte
Z.A.E Rue de Verdun (en projet depuis 2000)	1,65	non précisée	artisanat, commerce, bureaux	non encore précisé
Z.A.E France TELECOM/ Agostinho (en projet)	4,2687	non précisée	industrie, artisanat, commerce, bureaux, transport, stockage	non encore précisé

Source : auteur, à partir de différentes sources de la Chambre de Commerce et d'industrie Paris/Val-de-Marne.

- Les résultats quantitatifs

Ils sont le fruit d'une exploitation de 120 (Créteil 39, Rungis 36, Mandres-les-Roses 45) cas (contribuables) correspondant à 298.624 m² de surfaces pondérées de locaux (Créteil 198.580 m², Rungis 79.801 m², Mandres-les-Roses 20.243 m²) pour 8.919.605 € de revenus cadastraux nets¹ (Créteil 5.810.799 €, Rungis 2.835.148 €, Mandres-les-Roses 20.243 €). Ces différents échantillons sont exactement répartis, selon les communes, comme le montrent les tableaux suivants (il s'agit des tableaux 38 ; 39 et 40 des pages 329 et 330) :

- **Présentation des tableaux détaillant les échantillons de l'étude, suivie de celle des résultats**

Remarque : Pour tout connaître sur les échantillons (difficultés d'accès aux données, changement de posture par rapport à l'objectif initial, justification détaillée de la taille des échantillons, non harmonisation numérique des cas choisis par commune, etc.), se reporter aux annexes de cette thèse, plus précisément à l'annexe 3.A.b (à partir de la page 476.)

¹ Il s'agit de la valeur locative nette du foncier bâti, c'est-à-dire les 50% de la valeur locative brute (ce qui est aussi appelé le revenu cadastral).

Tableaux¹ détaillant les échantillons

Tableau 38 – Articles étudiés, par contribuable, par type de sous-contribuable et par commune, en 2007

	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses
« Activités »			
Petit commerce	8	2	16
Commerce en gros et/ou commerce de grande surface	2	12	3
Industrie	10	5	4
Services-bureaux	5	7	3
Total « activités »	25	26	26
« Logements »			
Logement social	5	4	10
Logement particulier	9	6	9
Total « logements »	14	10	19
Total communal (activités et logements)	39	36	45

Source : auteur, à partir des études réalisées au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne.

Tableau 39 – Bases nettes (revenus cadastraux annuels nets) étudiées, par contribuable, par sous-contribuable et par commune, 2007 (en euros)

	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses
« Activités »			
Petit commerce	71 086	19 325	14 326
Commerce en gros et/ou commerce de grande surface	2 422 452	2 052 641	13 134
Industrie	1 727 552	347 423	25 797
Services-bureaux	1 544 120	384 610	188 531
Total « activités »	5 765 210	2 803 999	241 788
« Logements »			
Logement social	7 398	9 303	16 433
Logement particulier	38 191	21 846	15 437
Total « logements »	45 589	31 149	31 870
Total communal (activités et logements)	5 810 799	2 835 148	273 658

Source : auteur, à partir des études réalisées au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne.

¹ Les données contenues dans ces tableaux (2^{ème} et 3^{ème} exactement) datent de 2007 : précisions déjà apportées en introduction générale, c'est à dire lors de la présentation de la méthodologie générale.

Tableau 40 – Surfaces pondérées étudiées, par contribuable, par sous-contribuable et par commune, 2007 (en m²)

	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses
« Activités »			
Petit commerce	691	567	811
Commerce en gros et/ou commerce de grande surface	63 084	58 506	1 693
Industrie	84 524	7 785	2 218
Services-bureaux	48 584	11 877	14 101
Total « activités »	196 883	78 835	18 823
« Logements »			
Logement social	267	282	615
Logement particulier	1 430	684	805
Total « logements »	1 697	966	1 420
Total communal (activités et logements)	198 580	79 801	20 243

Source : auteur, à partir des études réalisées au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne.

Avant de passer à la présentation effective des résultats, il convient de préciser que leur pertinence statistique est à chercher dans les bases nettes (voir tableau 39 : page 329) et les surfaces pondérées (voir tableau 40 : page 330) étudiés et non dans le nombre de cas (échantillons) utilisés pour la réalisation de l'étude de cas (voir tableau 38 : page 329). Le nombre de cas¹ est ici donné juste pour un souci de clarté ; sinon, en réalité, il ne représente pas grand-chose par rapport à l'objectif visé par cette étude de cas (estimer l'assiette moyenne nette annuelle par mètre carré). En effet, l'assiette moyenne nette annuelle par mètre carré, autour de laquelle tourne principalement cette étude, est obtenue à partir d'un rapport qui concerne les « bases nettes » (revenus cadastraux) et les « surfaces pondérées cadastrales » des locaux.

Pour ce qui est maintenant des résultats, on peut noter que ceux-ci s'articulent autour de deux types de ratio : le ratio par sous-catégorie de contribuable et le ratio par catégorie ou type de contribuable.

Le ratio par sous-catégorie de contribuable : il consiste à déterminer l'assiette moyenne nette annuelle euros/m²/an d'une sous-catégorie de contribuable de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Par exemple, pour le contribuable habitat, c'est-à-dire les « logements »,

¹ Il s'agit exactement du nombre de contribuables « taxe foncière sur les propriétés bâties » concernés par l'étude.

nous avons l'assiette moyenne nette annuelle « habitat social public » et l'assiette moyenne nette annuelle « habitat particulier privé ». Chacune de ces deux assiettes moyennes nettes annuelles est obtenue à partir de la formule simple suivante :

$$\Sigma(\text{Somme}) \text{ des assiettes moyennes nettes annuelles (en euros/ m}^2\text{/an) des cas étudiés par sous-catégorie / nombre de cas.}$$

Le ratio par catégorie (ou type) de contribuable¹ : il consiste à déterminer l'assiette moyenne nette annuelle euros/m²/an d'un type de contribuable de la taxe foncière sur les propriétés bâties. A ce niveau, nous avons distingué deux types d'assiette moyenne nette annuelle : une assiette moyenne nette annuelle pour le logement et une assiette moyenne nette annuelle pour l'activité. Formule simple utilisée pour déterminer ces assiettes :

$$\Sigma(\text{Somme}) \text{ des assiettes moyennes nettes annuelles (en euros/m}^2\text{/an) par catégorie / nombre de catégories (2 pour les logements et 4 pour les activités).}$$

L'objectif visé, en procédant au calcul de ces deux ratios, est de chercher à trouver, de façon approximative, ce que rapporte en euros/m²/an, d'abord, les différentes sous-catégories au sein des différentes sous-catégories de base elles-mêmes (« habitat social public » et « habitat particulier privé » pour les logements » ; commerce (petit et gros), bureaux-services et industrie pour les « activités »), puis au sein d'un même type de base (« entreprises » ou « logements »). Ce qui va nous permettre, dans une première phase d'analyse, de tirer des conclusions, en termes d'apport net annuel lié à la base (en euros) et à la surface pondérée (en m²), entre les logements et les activités. En d'autres termes, nous allons, dans un premier temps, chercher à tirer des conclusions sur les apports respectifs du m² de logement et celui de l'activité : le m² de logement rapporterait-il plus que le d'activité m² (ou vice versa), en matière de « base moyenne nette annuelle taxe foncière sur les propriétés bâties » ?

¹ Le mot contribuable, dans toute cette partie, voire ailleurs dans ce travail, est à prendre au sens figuré et non au sens propre du terme. Il nous permet tout simplement ici de désigner et de différencier les catégories de base du foncier bâti, en l'occurrence les « logements » (base résidentielle) et les « activités » (base économique).

Tableau comportant les résultats de l'étude de cas

Tableau 41 – Les assiettes moyennes nettes annuelles du « foncier bâti » à Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, selon les destinations des locaux¹, 2007 (en euros/m²/an)

	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses	Moyenne communale ²
Logements ou contribuable 1				
Habitat social	27,7	34,3	27,4	29,8
Habitat particulier privé	29,3	31,4	20,9	27,2
Moyenne « logements »	28,5	32,8	24,1	28,5
Activités ou contribuable 2				
Petit commerce	89,6	33,4	19,9	47,6
Commerce en gros et/ou commerce de grande surface	36,6	35,1	9,9	27,2
Moyenne commerce ³ (petit et en gros et/ou de grande surface)	63,1	34,2	14,9	37,4
Services-bureaux	32,8	34,2	12,2	26,4
Industrie	20,4	35,5	10,4	22,1
Moyenne « activités »	44,8	34,5	13,1	30,8

Source : auteur, à partir des études réalisées au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne.

Remarque

Pour ce qui est des écarts au sein d'une même sous-catégorie de contribuables, c'est-à-dire les différences entre les assiettes nettes annuelles les plus élevées et les assiettes nettes annuelles les plus faibles, voir les annexes de cette thèse, plus précisément l'annexe 3.A.b (page 488 exactement). Il y est inséré un tableau les exprimant et les expliquant. Ce que nous voulons ici préciser, c'est qu'ils varient entre 78,4 euros pour le « Petit commerce » à Créteil et 3 euros pour les « services-bureaux » à Mandres-les-Roses. En revanche, ces écarts, parfois importants d'une sous-catégorie à une autre, ne se répercutent pas sur les moyennes communales des sous-catégories (colonne 5, tableau 41 : ci-dessus). En effet, celles-ci sont, dans l'ensemble, assez proches (voire ne présentent des écarts importants) les unes des autres.

¹ Qui correspondent à ce que nous avons appelé, dans ce travail d'études et de recherches, les « sous-catégories de contribuables ».

² Elle correspond à l'apport moyen des trois communes.

³ Ce n'est pas cette moyenne, « petit commerce » et « commerce en gros et/ou commerce de grande surface », qui est prise en compte dans le calcul de l'assiette moyenne nette annuelle des « activités ». Pour ce calcul, nous avons pris séparément le petit commerce et le commerce en gros et/ou commerce de grande surface. Cette moyenne est calculée juste pour nous permettre d'avoir un aperçu sur l'assiette moyenne nette annuelle du commerce en général, et cela, dans l'optique, peut-être, dans nos analyses, d'une comparaison inter-sectorielles (ou entre catégories).

Avant de procéder aux analyses annoncées, il importe d'apporter quelques précisions relatives à la façon dont les résultats, ci-dessus présentés, sont à prendre en compte.

D'abord, nous aimerions préciser que l'objet de ces résultats, comme nous l'avons, soit laissé paraître (plus haut), soit clairement précisé dans la partie consacrée à la méthodologique de cette étude de cas (chapitre II.1 de la présente partie), n'est pas ici de faire des analyses comparatives sur des questions telles que celle liée à la connexion ou déconnexion des valeurs locatives avec la réalité, c'est-à-dire les prix actuels de loyers. Par exemple, les résultats qui vont être ici analysés ne tiennent pas compte de la catégorie du bien, des normes de confort, de la localisation du bâti dans sa commune... ; puisque ces critères sont déjà pris en compte par le législateur dans l'établissement des bases à partir desquelles nous avons mené cette étude de cas (voir encadré de la page 334). Il convient, ensuite, de souligner que ces résultats ne cherchent pas à procéder à « *de la généralisation* ».

L'objet de ces résultats consiste, en effet, à chercher à établir une typologie, en termes d'apport annuel lié à la base nette (à partir de cas bien déterminés : Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses), des différents sous-catégories et types de contribuables de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Et cela, dans le but principal de montrer que le foncier bâti, notamment « activités », peut bien aider les communes dans la maîtrise des risques financiers ; d'une part, en diversifiant les sources fiscales et, d'autre part, en optimisant les performances de la stratégie d'aménagement (ou d'investissement) : mise en œuvre de stratégies de développement, surtout économiques.

Du fait de la prédominance de la base « ménage », la taxe foncière sur les propriétés bâties est souvent oubliée pour de tels objectifs et/ou orientations. Pourtant, elle pourrait bien être amenée à jouer ce rôle, surtout en ces lendemains de suppression de la taxe professionnelle.

L'intérêt majeur, donc de ces résultats réside dans cet objectif premier et non dans les autres conclusions qui pourraient, éventuellement, être aussi tirées de cette étude de cas, mais sur lesquelles nous n'allons pas ici beaucoup insister.

Surface pondérée et revenu cadastral, comment y parvient-on ?

« Dans un premier temps, le bien d'habitation est classé dans une des catégories prévues par l'article 324 du code général des impôts » (il en existe 8, qui vont du « grand luxe », catégorie 1, au « très dégradé », catégorie 8). « La catégorie du bien est déterminée par rapport à un immeuble de référence dans la commune. Ensuite, une surface pondérée est affectée au bien considéré, en pondérant la surface « habitable » par trois tranches de superficies qui dépendent de la catégorie du bien. Un deuxième coefficient minore ou majore le bien en fonction de sa localisation dans la commune, du cadre de vie, des risques d'inondations, ou encore des qualités intrinsèques du bien. Enfin, le confort de l'habitation fait l'objet de correctifs à cette « surface pondérée » par équivalences superficielles. Cet ensemble d'éléments hétérogènes permet ainsi de déterminer la « surface pondérée totale » de l'habitation que l'on multiplie par le tarif fixé par la commune en 1970 pour cette catégorie d'habitation. Cette valeur locative cadastrale (valeur 1970) est alors actualisée et revalorisée. L'assiette de la taxe est constituée par cette valeur locative cadastrale, diminuée d'un abattement forfaitaire de 50% destiné à tenir compte des dépenses de gestion du propriétaire, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Elle prend alors le nom de « revenu cadastral ».

Source : CPO (2009).

- Analyse par catégorie de contribuable (verticalement¹)

En ce qui concerne le « contribuable 1 » (les logements), la conclusion majeure que nous pouvons tirer à partir des résultats obtenus, va consister à souligner que dans les trois communes qui constituent notre territoire d'étude, il n'existe quasiment pas de différences nettes, en termes d'apport moyen annuel, entre les deux catégories ici retenues. Puisque les différences obtenues, que ce soit à Créteil (l'habitat social 27,7 €/m²/an et l'habitat particulier 29,3 €/m²/an), à Rungis (l'habitat social 34,3 €/m²/an et l'habitat particulier 31,4 €/m²/an) et, dans une moindre mesure, à Mandres-les-Roses (l'habitat social 27,4 €/m²/an et l'habitat particulier 20,9 €/m²/an), sont quasiment faibles (excepté, peut-être, à Mandres-les-Roses où paradoxalement c'est l'habitat social qui rapporte plus, avec exactement un peu plus de 6 euros de différence) et contraires (tantôt c'est l'habitat particulier qui domine légèrement – Créteil –, tantôt c'est l'habitat social – Rungis –), de sorte que nous ne pouvons pas réellement parler d'écart, en termes d'apport net annuel.

De ce fait, il convient de reconnaître – surtout par rapport à l'objectif initialement fixé – qu'il n'y a pas de grands enseignements à tirer sur ce premier point ; sauf si ce n'est, essayer

¹ Verticalement selon le tableau comportant les résultats de l'étude de cas et présenté plus haut (tableau 41 de la page 332).

de chercher les raisons de cette « confusion » et de cette « contradiction » ici soulignées. Et tel n'est pas prioritairement l'objet de cette étude de cas.

Conclusion majeure donc à retenir concernant le contribuable 1 : le niveau à partir duquel nous avons mené cette étude de cas (le contribuable pris selon la nature du logement), ne nous permet pas de montrer cette différence de rentabilité entre « logement particulier privé » et « logement social public », pourtant assez souvent évoquée dans la littérature fiscale locale (EPIDA, 1997 ; CPO 2009).

En effet, la base nette d'imposition (voir formule ci-dessous) se déduit de la base brute après soustraction des abattements (Douat et Guengant, 2002).

$$\text{Base nette d'imposition} = \text{Base brute} - \text{abattements}$$

Or, à la différence de la taxe d'habitation, les abattements de base de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne sont, ni personnalisés, ni facultatifs¹. Ce qui semble exclure, *ipso facto*, une possibilité de différenciation par sous-catégorie de contribuable, c'est-à-dire ici entre le « logement public social » et le « logement particulier privé », voire par catégorie de contribuable, c'est-à-dire entre « logements » et « activités ». « *La base nette de la taxe foncière sur les propriétés bâties correspond à 50% de la valeur locative brute. L'abattement est à la fois obligatoire, uniforme au plan national et proportionnel à la valeur cadastrale du local. Il vise à compenser les charges spécifiques supportées par les propriétaires* » ; (Douat et Guengant, *ibidem* : pages 104-105).

Quant aux exonérations (temporaires et définitives²), parfois également évoquées dans « *l'érosion du potentiel fiscal* » (ou du potentiel des bases) de la taxe foncière sur les

¹ Les abattements de la taxe d'habitation sont pour l'essentiel personnalisés et facultatifs, c'est-à-dire « *ils ne sont pas proportionnels à la valeur locative du logement mais à la valeur locative moyenne des articles imposés l'année précédente, à l'exception des locaux exceptionnels.* » (Douat et Guengant, 2002).

² Comme exemples d'exonérations permanentes, on peut citer les bâtiments de l'Etat et les locaux d'exploitations agricoles. Et comme exemples d'exonérations temporaires, on peut souligner les nouveaux logements et constructions nouvelles, sauf décision contraire de la commune ou du groupement de coopération (2 ans) ; les logements HLM et les logements à usage locatif financés par des prêts aidés locatifs – PLA – (pour 15 ans) ; les logements financés par des prêts à l'accession à la propriété – PAP – (pour 10 ans) ; les constructions industrielles et commerciales réalisées dans les zones franches urbaines (pour 5 ans et depuis 1987), sauf décision contraire de la commune ou de la collectivité.

propriétés bâties, en particulier, (CPO, 2009) et des impôts dits « ménages », en général (EPIDA, 1997), ils ne peuvent affecter les bases et/ou produits de cet impôt que dans le cas où celui-ci serait étudié, pris et analysé à l'échelle communale, c'est-à-dire au-delà du contribuable pris individuellement. Sinon, pris à l'échelle individuelle ou contribuable, c'est-à-dire en passant par l'assiette moyenne nette/m²/an, comme nous l'avons fait dans ce chapitre de la thèse, on ne peut guère parler d'effets concernant les exonérations ; de surcroît, très peu nombreuses pour la taxe foncière sur les propriétés bâties¹.

Ainsi, si nous nous tenons à cette première catégorie de contribuable de la taxe foncière sur les propriétés bâties (les logements), il est très difficile, voire très risqué de vouloir tirer des conclusions relatives à la différence de rentabilité (ici apport) entre les « logements sociaux publics » et les « logements particuliers privés », dans la mesure où il n'existe pas de différences particulières de traitement concernant les abattements ; de surcroît, les exonérations et les dégrèvements ne rentrent pas encore significativement en jeu à ce niveau là d'analyse.

In fine, s'agissant du contribuable 1 (les logements), il est donc possible d'admettre que seules une étude et une analyse faites à l'échelle communale, c'est-à-dire respectivement appliquées à l'ensemble des contribuables et au-delà des catégories de contribuables, pourraient, peut-être, permettre d'aboutir à des résultats qui mettraient en évidence les différences de rentabilité ou d'apport, parfois sérieusement évoquées, entre les logements sociaux et les logements particuliers privés.

En revanche, pour ce qui est du « contribuable 2 » (les activités), les résultats de cette « étude de cas » révèlent des tendances toutes autres. Les résultats des « activités » peuvent être l'objet d'une double interprétation, en ce sens qu'ils diffèrent (nettement d'ailleurs) non seulement d'une sous-catégorie à l'autre (différences sous-catégorielles), mais ils présentent également des caractéristiques complètement opposées d'une commune à l'autre (différences spatiales).

Si à Créteil les apports sont élevés et que l'écart entre la sous-catégorie rapportant plus (le commerce : 63,1 €/m²/an) et la sous-catégorie rapportant moins (l'industrie : 20,4 €/m²/an) est de 42,7 €/m²/an, à Mandres-les-Roses, les apports sont faibles et l'écart entre la sous-

¹ Comme nous l'avons précisé dans le chapitre I de la première partie de cette thèse, en revenant largement sur les différents dégrèvements législatifs et exonérations des impôts directs locaux avant la suppression de la taxe professionnelle.

catégorie rapportant plus (commerce 14,9 €/m²/an) et celle rapportant moins (*industrie* : 10,4 €/m²/an) est aussi faible : 4,5 €/m²/an. Tandis qu'à Rungis, les apports sont partout assez élevés, avec une homogénéité quasi-parfaite entre les différentes composantes: à Rungis le plus grand écart entre les différentes assiettes moyennes annuelles s'élève à seulement 2,1 €/m²/an (on le situe exactement entre l'industrie et/ou l'entreposage – 35,5 €/m²/an – et le petit commerce – 33,4 /m²/an –).

En conséquence, contrairement au contribuable 1 (les logements), le contribuable 2 (les activités) semble offrir plusieurs possibilités d'analyses relatives aux assiettes moyennes nettes de ses différentes composantes.

En effet, chez le contribuable 2, les assiettes moyennes nettes annuelles varient entre 89,6¹ €/m²/an (Petit commerce à Créteil) et 9,9 €/m²/an (commerce en gros et/ou commerce de grande surface et assimilés à Mandres-les-Roses). Si l'on s'intéresse, cependant, à l'ensemble des résultats, il importerait de signaler que le petit commerce représente la composante qui se comporte le mieux² (89,6 €/m²/an à Créteil ; 33,4 €/m²/an à Rungis et 19,9 €/m²/an à Mandres-les-Roses ; soit une moyenne communale de 47,6 €/m²/an), en termes d'assiette moyenne nette annuelle €/m²/an; alors que l'industrie est celle qui se comporte le moins bien (20,4 €/m²/an à Créteil ; 35,5 €/m²/an à Rungis et 10,4 €/m²/an à Rungis ; soit une moyenne communale de 22,1 €/m²/an). Quant aux « commerce en gros et/ou de grande surface » et « services-bureaux », ils occupent respectivement les deuxième et troisième places, avec des moyennes communales respectives de 27,2 €/m²/an (36,6 €/m²/an à Créteil, 35,1 €/m²/an à Rungis et 9,9 €/m²/an à Mandres-les-Roses) et de 26,4 €/m²/an (32,8 €/m²/an à Créteil ; 34,2 €/m²/an à Rungis et 12,2 €/m²/an à Mandres-les-Roses).

¹ Un bémol, cependant, sur ce résultat très élevé qui pourrait surprendre (en commençant par nous). En effet, le constat qui est fait avec ce résultat concernant l'assiette moyenne annuelle petit commerce à Créteil, c'est que, malgré le respect de tous les critères retenus pour cette étude de cas, il paraît très élevé, surtout comparé à ceux enregistrés, par exemple, à Rungis et à Mandres-les-Roses. Cela est-il dû à la position (situation) du « vieux-Créteil », un site totalement relooké (donc très récent) et où nos échantillons d'études ont été sélectionnés ? Où bien, est-ce la centralité de Créteil, chef lieu du département du Val-de-Marne, par conséquent, la ville la plus importante du département, qui l'explique ? Si nous nous questionnons de la sorte, c'est parce que nous ne parvenons pas à éclaircir, de façon nette et précise, ce résultat assez élevé (voire élevé) obtenu à Créteil. Toutefois, si l'on le compare aux moyennes départementales des valeurs locatives en 2008, par exemple, celui-ci semble être raisonnable. En effet, dans le Val-de-Marne (en 2008), ce sont les locaux commerciaux qui disposent de la moyenne en valeur locative la plus élevée : 184,7 euros le m² /an/HT/HC, contre 162,6 euros le m² /an/HT/HC pour les bureaux, 115,3 euros le m² /an/HT/HC pour les locaux mixtes, 94,4 euros le m² /an/HT/HC pour les activités et enfin 79,3 euros le m² /an/HT/HC pour les entrepôts (Source : Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris/ Val-de-Marne, juin 2009a : nous allons revenir sur ces résultats cités, un peu plus loin).

² Nous allons revenir sur cette hiérarchisation des assiettes moyennes nettes annuelles du contribuable 2 de la taxe foncière sur les propriétés bâties, un peu plus loin, quand nous allons faire l'analyse globale des tendances par commune.

On peut même rajouter que les résultats obtenus pour l'industrie dans cette étude de cas semblent être surprenants (le rendement le plus faible est de 10,4 €/m²/an et il est enregistré à Mandres-les-Roses), pour la seule et simple raison que l'industrie ou l'activité secondaire (souvent dans cette thèse assimilée à l'entreposage donc à la logistique) est, en général, présentée comme très peu rentable, en matière de fiscalité locale. Il ne faut pas oublier la célèbre maxime qui nous a même été rappelée¹ au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne, lors de l'exploitation des données, c'est-à-dire « l'euro symbolique au m² » que pourrait, par endroits, représenter la base fiscale locale de l'industrie (surtout quand il s'agit de l'entreposage, c'est-à-dire comme la plupart des cas étudiés pour cette étude de cas : Rungis et Mandres-les-Roses, notamment).

Conclusion majeure à retenir concernant le contribuable 2 : la taxe foncière sur les propriétés bâties dispose de plusieurs opportunités pour le développement économique (foncier bâti économique ou « activités ») communal.

- **Analyse globale des tendances, c'est-à-dire par commune (horizontalement²)**

Si l'on prend la taxe foncière sur les propriétés bâties dans son ensemble, c'est-à-dire si l'on prend les bases des deux catégories de contribuable sans faire le rapport « valeur locative cadastrale nette/ surface pondérée », le foncier bâti « activités » rapporterait (en termes de base), sans aucun doute, dans plusieurs communes moins que le foncier bâti logements. Tellement les différences, en valeur numérique (« effet poids de représentativité » dans l'impôt ou effet de taille) entre les deux types de contribuables sont significatives dans plusieurs communes françaises, notamment rurales et/ou marquées par une faible présence d'activités économiques (exemple de Mandres-les-Roses). Egalement, si l'on procède à une étude « valeur locative cadastrale nette/ surface » sans, cette fois-ci, recourir réellement, ni aux bases nettes, ni aux surfaces exactes (pondérées ou pas) des locaux, c'est-à-dire en fondant l'étude sur des estimations de ces deux éléments, on risque de conclure hâtivement en

¹ Ce rappel nous a été fait par le Directeur ou le Responsable du centre lui-même, quand nous lui avons également parlé de notre intérêt pour cette sous-catégorie. D'après lui, le mètre carré de l'industrie n'est pas très porteur en matière de fiscalité directe locale, en ce sens que celui-ci est souvent très faiblement loué (une valeur locative donc faible, voire très faible).

² Horizontalement suivant le tableau comportant les résultats de l'étude de cas, présenté plus haut (tableau 41 page 332).

faveur des logements, comme l'avaient respectivement fait Rousseau (en 2004) et Mingou (en 2006) : il s'agit des travaux résumés dans le chapitre I.2 de cette partie de la thèse; particulièrement celui de Rousseau.

Pour rappel, Rousseau (2004) avait dans son étude conclu, comme quoi que le m² de logement rapporterait doublement plus que le m² d'activité, c'est-à-dire en « *rendement moyen* » et en « *rendement marginal* », avec respectivement des différences de 24 €/m²/an et 31 €/m²/an et Mingou (2006), appliquant les mêmes formules estimatives que Rousseau, avait abouti aux résultats suivants sur Créteil : foncier bâti « logements » 40,1 €/m²/an et foncier bâti « activités » 35,2 €/m²/an.

Alors qu'en faisant intervenir les critères « bases » et « surfaces (ici pondérées) réelles », c'est-à-dire en faisant le rapport revenu cadastral (valeur locative nette)/ surface pondérée des locaux, tel qu'on l'a fait dans cette partie de la thèse, on aboutit, dans la plupart des communes, à des résultats plus mitigés que ceux obtenus par Rousseau (2004) et Mingou (2006), voire souvent en faveur du foncier bâti « activités ».

En effet, cette étude de cas portant sur Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, nous a conduit à des résultats qui non seulement varient d'une commune à une autre (une vraie variation communo-spatiale, si l'on peut la qualifier de la sorte), mais sont, pour l'essentiel, en faveur du foncier bâti « activités », qui domine nettement à Créteil et très légèrement à Rungis. C'est uniquement à Mandres-les-Roses, certainement pour des raisons déjà évoquées dans la présentation qualitative des résultats (très peu de présences d'activités économiques et commune quasiment rurale), que les ratios annuels bases nettes ou revenus cadastraux (en euros)/ surfaces pondérées des locaux (en m²) sont en faveur du foncier bâti « logements » :

- à Créteil la base moyenne nette annuelle foncier bâti « logements » est très nettement inférieure à celle du foncier bâti « activités » : 28,5 €/m²/an en moyenne pour les logements, contre 45,6 €/m²/an en moyenne pour les activités, c'est-à-dire presque le double (exactement 1,6 fois);
- à Rungis, c'est quasiment le *statu quo* ; bien que l'on puisse, en outre, parler d'une légère domination du foncier bâti « activités » : 32,8 €/m²/an de base moyenne nette pour les « logements » et 34,5 €/m²/an de base moyenne nette pour les « activités » ;
- à Mandres-les-Roses, c'est plutôt le foncier bâti « logements » qui l'emporte sur le foncier bâti « activités » et de façon assez nette: 24,1 €/m²/an de base moyenne

nette pour les logements contre 13,1 €/m² de base moyenne nette pour les « activités », soit presque le double (exactement 1,8 fois).

Sachant ce que peuvent représenter, à ce niveau¹ (communal), les dégrèvements législatifs (voire exonérations), on pourrait, à l'issue de cette étude de cas, conclure que les « entreprises » seraient nettement au dessus des « ménages », en termes d'apport (en euros/m²/an) « base moyenne nette foncier bâti ». En effet, les différentes catégories de dégrèvements qui concernent le foncier bâti sont plus opérées en faveur des ménages (pour des raisons d'abord sociales) qu'en faveur des entreprises (CPO, 2009).

- **Comparaison² entre résultats quantitatifs obtenus et résultats quantitatifs (voire qualitatifs) enregistrés ailleurs**

Après avoir procédé à la présentation et à l'analyse des résultats de notre étude de cas, nous avons aussi jugé nécessaire de tenter de les « comparer »³ (pas dans le but d'une généralisation, mais pour avoir d'autres aperçus) avec ceux qui pourraient être trouvés ailleurs, c'est-à-dire ceux qui, soit ont à peu près les mêmes objectifs qu'eux, soit ont abouti aux mêmes tendances (particulièrement sectorielles) qu'eux. En effet, les résultats qui nous ont permis d'aboutir à la dernière conclusion – par ailleurs, la plus importante à retenir à l'issue de cette étude de cas –, c'est-à-dire celle qui semble placer, en termes d'apport net annuel euros (bases nettes)/m² (surfaces pondérées des locaux), les « activités » devant les

¹ Pour nous, c'est seulement à ce niveau que nous pouvons prendre en compte les dégrèvements et exonérations foncier bâti qui pourraient être à l'origine d'une différence de rentabilité, en matière de base, entre les deux catégories de contribuables (voire les différentes sous-catégories de contribuables).

² Il ne s'agit pas d'une comparaison au sens strict du terme, en ce sens que, non seulement ce n'est pas l'objectif ici visé, mais également il existe des différences, comme nous n'avons pas oublié de les souligner, dans les éléments utilisés pour aboutir aux résultats respectivement obtenus. Ce sont, d'ailleurs, ces différences qui nous ont finalement poussé à ne pas nous lancer dans des comparaisons qui pourraient être très hasardeuses ou trop risquées. Par exemple, nous aurions pu pousser la comparaison avec les résultats obtenus par le groupe CBRE pour tenter de montrer que les locaux d'activités ont des valeurs locatives proches des loyers du marché ; sauf que cela va être compliqué à défendre : par exemple, les résultats de groupe CBRE couvrent des intervalles assez grands qui, par conséquent, ne manqueraient pas de cacher des disparités. Egalement, cela ne rentre pas dans l'objet principal de cette étude de cas, comme nous l'avons précisé au début de l'analyse de ces résultats.

³ Nous précisons qu'il ne s'agit pas d'une comparaison au sens strict du terme (comparaison n'est pas raison ; de surcroît, les études ne sont pas réalisées dans les mêmes contextes et pas avec les mêmes types de données), d'où ces guillemets.

« logements », peuvent, dans une certaine mesure, être comparés à ceux obtenus¹ ailleurs et portant soit :

- sur la région francilienne, c'est-à-dire comme ceux du groupe CBRE, publiés en septembre 2005,
- sur le département du Val-de-Marne, c'est-à-dire comme ceux de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris/Val-de-Marne et concernant l'année 2008 (CCIP Val-de-Marne 2, juin 2009),
- sur l'ensemble du pays, c'est-à-dire à l'échelle nationale ou de manière générale, comme ceux de Nikonoff (2010).

Les résultats obtenus à l'issue de cette étude de cas, et notamment ceux qui sont dernièrement mentionnés², sont très proches des moyennes des loyers des locaux d'activités trouvées en Ile-de-France 1 an 3 mois auparavant³ (en septembre 2005) par le groupe CBRE. Leur principale différence se situe, peut-être, au niveau de leurs dénominateurs. Alors que nous avons utilisé les « *surfaces pondérées des locaux* » pour mener cette étude de cas, ceux auxquels nous cherchons ici à les « comparer » sont des surfaces simples, c'est-à-dire non pondérées. Aussi, pour une meilleure lecture « comparative », il faut avoir à l'esprit que nos résultats émanent d'une valeur locative cadastrale divisée par deux, en l'occurrence le « revenu cadastral », correspondant à ce qui est autrement appelé « la valeur locative nette » ; alors que ceux contenus dans le tableau qui suit (il s'agit des résultats du CBRE, déjà annoncée) ne le sont pas. Par conséquent, dans le but de mieux les rapprocher avec les nôtres, il faudra les diviser par deux et on tomberait presque dans les mêmes tendances ou proportions (sauf à Mandres-les-Roses où les différences sont assez fortes), en ce qui concerne les ratios « activités » obtenus sur les communes sur lesquelles a porté notre « étude de cas ».

¹ Ils peuvent aussi être comparés (Créteil, notamment) avec ceux obtenus par « Alma Consulting Group » (publiés en septembre 2010) et portant sur l'immobilier de bureaux en France, en général, et en Ile-de-France, en particulier : voir les annexes de ce travail d'études et de recherches, plus précisément l'annexe 3.D.

² Il s'agit des résultats qui nous ont permis d'aboutir à la dernière conclusion, présentée plus haut, c'est-à-dire celle qui place souvent, en termes d'assiette moyenne nette annuelle (euros/m²/an), les « activités » devant les « logements ».

³ 1 an 3 mois, parce que les données fiscales utilisées pour obtenir les résultats présentés dans cette partie de la thèse (résultat de l'étude de cas) sont celles de l'année 2007.

Enfin, nous invitons, toujours dans un meilleur souci de rapprochement (voire de lecture), à se souvenir¹ que les résultats que nous proposons ici pour la « soi-disant comparaison » concernent, quasiment tous, le secteur tertiaire² (petit commerce, commerce en gros, services-bureaux) ; excepté, peut-être, le secteur « industrie », réellement représenté dans notre étude de cas par l'entreposage (à Rungis surtout), c'est-à-dire pas par l'industrie au sens strict du terme³. Quant aux secteurs pouvant correspondre à nos communes, ils sont les suivants : sud et est (voir tableau 42 : ci-dessous). En effet, le département du Val-de-Marne est géographiquement situé au sud-est de Paris⁴, avec Rungis et Créteil plus au sud et Mandres-les-Roses plus à l'est.

Tableau 42⁵ – Loyers⁶ des locaux d'activités en Ile-de-France au 1^{er} septembre 2005 (en euros HT HC/ m² / an)

Secteurs géographiques	Intra A86 (Créteil et Rungis)		Au-delà de l'A86 (Mandres-les-Roses)	
	Locaux d'activités	Locaux d'activités tertiaires	Locaux d'activités	Locaux d'activités tertiaires
Nord	69 / 110 €	99 / 130 €	49 / 85 €	69 / 90 €
Ouest	53 / 122 €	90 / 160 €	46 / 84 €	69 / 107 €
Sud	61 / 85 €	91 / 114 €	61 / 80 €	69 / 91 €
Est	58 / 68 €	75 / 85 €	50 / 65 €	65 / 75 €
Paris	76 / 107 €	145 / 168 €	/	/

Source : auteur, à partir de CBRE (septembre 2005).

La même proximité (en respectant les deux premières préconisations faites plus haut, c'est-à-dire avoir à l'esprit qu'ils sont fondés sur les surfaces simples et non pondérées, donc les diviser par 2 pour mieux les comparer et avoir plutôt un regard sur les tendances et non sur les chiffres, etc.) peut être établie avec les résultats de la Chambre de Commerce et d'Industrie de

¹ « A ce souvenir », car cela a déjà fait plusieurs fois l'objet d'une précision dans ce travail d'études et de recherches (voir, par exemple, présentation qualitative des résultats, c'est-à-dire le point précédent celui-ci).

² C'est lui qui reflète mieux cette analyse comparative à laquelle nous invitons (surtout pour le cadran Sud) : dans le tableau qui suit, il correspond à la colonne « *Locaux d'activités tertiaires* ».

³ Nous rappelons que l'industrie, au sens strict du terme, est de moins en moins localisée en Petite couronne (secteur concerné par cette étude de cas).

⁴ Paris, représentée en dernière ligne du tableau 42, symbolise ici le centre.

⁵ Rappel : dans ce tableau, les résultats avec lesquels il faut chercher à comparer les nôtres, sont ceux du secteur sud (Créteil et Rungis) et dans une moindre mesure ceux du secteur est (Mandres-les-Roses), qui correspondent mieux aux situations géographiques de notre territoire d'étude (ici le département du Val-de-Marne) vis-à-vis de Paris, la ville centre (centralité sociogéographique) de la Région: avec Créteil et Rungis dans « Intra A86 » et Mandres-les-Roses dans « Au-delà A86 ».

Nous précisons également que la comparaison n'est pas à faire chiffre par chiffre, ou valeur absolue par valeur absolue ; mais juste de façon tendancielle, c'est-à-dire en se référant aux différentes tendances sectorielles, auxquelles ont conduit ces deux études.

⁶ Les loyers représentés sur ce tableau expriment des fourchettes de prix et non des prix (2) différents.

Paris/Val-de-Marne, dont les possibilités comparatives semblent être plus nombreuses qu'avec ceux de groupe CBRE. De fait, comme nous¹, leur étude est réalisée en fonction d'une typologie ou d'une sous-catégorisation des activités, c'est-à-dire ce que nous avons appelé dans cette thèse le « contribuable 2 » de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Egalement, l'étude menée en 2009² par la CCIP Val-de-Marne, a révélé (quasiment comme nous) que les valeurs locatives annuelles au mètre carré des « locaux commerciaux » sont plus importantes que celles des « bureaux » qui, à leur tour, sont plus importantes que celles des « entrepôts » (voir tableau 43 : ci-dessous).

Tableau 43 – Loyers moyens des locaux à usage économique dans le Val-de-Marne, 2008 (en euros le m²/an/HD)

	Entrepôts	Activités	Locaux mixtes	Bureaux	Locaux commerciaux
Valeurs locatives moyennes	79,3	94,4	115,3	162,6	184,7

Source : auteur, à partir des graphiques de la page 7 de la publication de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris/Val-de-Marne (juin 2009 b).

Enfin, les résultats, auxquels nous avons abouti dans cette partie de la thèse, rentrent bien dans la grille³ (voir ci-dessous) sectorielle et spatiale « rendement fiscal / m² » (colonne intitulé « foncier » notamment) établie tout dernièrement par Nikonoff (2010), c'est-à-dire au lendemain de la suppression par le législateur de la taxe professionnelle.

Rendement fiscal/m ²	FONCIER	VALEUR AJOUTÉE
Artisans (boulangers, bouchers, etc.)	Bon car en milieu urbain	Moyenne mais effets urbains
BTP	Faible	Faible mais emploi
Commerce de gros, entrepôts, transports, la logistique de massification	Faible car en périphérie	Très faible et optimisable (autour de 10 %)
Commerce Automobile	Faible	Faible
Grands magasins	Moyen à Bon si urbain	Faible à Moyenne
Industries	Bon si la surface est importante	Moyen à Bon selon les secteurs
Tertiaire – Services	Bon car urbain et améliorable par la collectivité (CIID)	Bon (50 % et plus)
Petits commerces	Bon car urbain	Faible à très faible (quelques %) mais effets urbains
Professions libérales	Bon car urbain et améliorable	Bon

Source : Nikonoff (2010).

¹ Avec, bien sûr, une nomenclature différente, mais qui, par moments, semble se recouper avec la nôtre.

² Menée en 2009, mais portant sur les données de 2008.

³ Cette grille est établie dans une analyse faite sur l'ancienne taxe professionnelle et sur la Contribution Economique Territoriale, c'est-à-dire sur la CFE (1^{ère} colonne) et sur la CVAE (2^{ème} colonne).

Chapitre III. La contribution de l'aménagement au développement économique fiscal communal : l'exemple de l'étalement, de la densification et la taxe foncière sur les propriétés bâties

« (...) Pour les collectivités locales, les taxes foncières sont principalement un instrument de financement de leur budget et non un outil d'aménagement du territoire. Or les taxes foncières sont considérées comme un impôt sur les ménages, même si elles sont payées par les entreprises à hauteur de 30% pour le foncier bâti et pour plus de la moitié pour le non bâti, ce qui peut conduire à sous estimer leur impact économique. » (Conseil des Prélèvements obligatoires, 2009).

« De très nombreuses règles financières et fiscales exercent un effet important sur l'aménagement de l'espace et les formes du développement urbain. C'est tout particulièrement le cas du système des finances locales, et en particulier de la fiscalité locale. Cet impact est souvent mal anticipé, faute d'analyse prévisionnelle, son application fit trop rarement l'objet d'évaluation systématique, et pourtant il s'agit d'un champ important dont les effets à long terme devraient être pris en compte. » (Renard, avril 2006).

« (...) L'aspect financier compte pour la collectivité locale qui perçoit l'impôt. L'attente, l'espoir, du retour sur investissement par les taxes foncières apparaît comme une composante de la décision de supporter ou pas une opération d'aménagement, de financer le déficit. » (Guelton, 2005).

La contribution réelle de l'aménagement¹ au développement économique local est souvent mal connue ; pourtant l'argument du développement économique local est souvent mis en avant pour entreprendre ou justifier les opérations d'aménagement (Guengant, janvier 2007²). En réalité, il importe de préciser que les retombées économiques, en matière d'aménagement urbain, sont incertaines et difficiles à évaluer par les élus locaux : que ce soit en termes d'emplois effectivement créés et occupés par les populations de la collectivité aménageur (Demazière, 2004 et 2005 ; Comby, 2004 ; etc.) ou en termes de rendements fiscaux effectifs (Jarry et al. 2003).

Dans ce chapitre, il va donc s'agir de faire une analyse spatiale corrélative entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les formes d'aménagement, renouvellement urbain (densification) et étalement urbain (extension ou périurbanisation); c'est-à-dire procéder à des analyses corrélatives sur la façon (le comment ?) dont le foncier bâti peut évoluer ou peut se positionner³ dans ces deux formes d'aménagement. En d'autres termes, ce chapitre se donne comme objet principal l'analyse, d'une part, de la traduction du bâti⁴ dans l'espace et, d'autre part, l'impact (via les formes urbaines) de ce même bâti dans le développement fiscal local (communal) : comment les formes urbaines peuvent contribuer à la croissance des bases respectives du foncier bâti (« logements » et « activités ») ? Ce qui forcément renvoie au troisième objectif principal de tout impôt (objectif incitatif). En effet, *« tout impôt, et plus largement tout dispositif de nature financière ou fiscale, poursuit en général plusieurs objectifs. Il a toujours pour objet de procurer des recettes aux collectivités publiques, principalement l'Etat et les collectivités locales. Il poursuit aussi fréquemment un objectif de redistribution, par exemple en instituant un taux progressif par rapport au revenu ou au*

¹ En France, les études ou recherches qui s'intéressent à cette question sont très rares à trouver, surtout celles dont l'objet serait de corréler les stratégies d'aménagement à la fiscalité directe locale.

² Séminaire PUCA- CRETEIL janvier 2007.

³ Au sens : « *se définir par rapport à..* », c'est-à-dire en son sens 2.

⁴ Nous rappelons que c'est le « bâti » qui constitue l'assiette (la base) de l'impôt sur lequel porte cette thèse, en l'occurrence le foncier bâti. Donc, l'analyser à travers les formes urbaines est notre seul et unique objectif dans ce chapitre : tenter de corréler la taxe foncière sur les propriétés bâties aux stratégies de développement spatiales (les formes urbaines : étalement et urbanisation).

patrimoine. Il peut également poursuivre un objectif incitatif, par exemple (...) en privilégiant telle ou telle forme d'utilisation de l'espace. » (Renard, avril 2006¹).

S'agissant des résultats que nous allons présenter dans ce chapitre, ils sont à la fois théoriques (voire empiriques) et soutenus par des « analyses de cas² » récentes.

Sur le plan théorique (voire empirique), deux questions principales, qui méritent d'être ici soulevées, apparaissent à la suite des analyses bibliographiques effectuées sur les formes urbaines :

- d'abord, la périurbanisation est-elle forcément synonyme de construction de logements, c'est-à-dire de mise en valeur de la fonction résidentielle, tel que c'est souvent soutenu par la grande majorité des auteurs des articles et ouvrages trouvés et exploités pour ce chapitre de la thèse (voire le chapitre III de la deuxième partie)?
- Ensuite, la densification, a-t-elle une ambition plus économique que résidentielle, comme cela semble parfois se dégager dans la littérature française consacrée à l'aménagement, aux formes urbaines et aux stratégies de développement territorial?

Concernant les « analyses de cas », ci-dessus mentionnées, nous précisons juste que celles-ci ne vont pas se faire comme celles du chapitre précédent, c'est-à-dire se fonder sur la méthodologie « étude de cas » avec, quasiment, toute sa rigueur. Dans ce chapitre, il va s'agir exactement de faire des illustrations récentes et précises (en m² de SHON³) sur des opérations d'aménagement spatial menées par certaines communes val-de-marnaises et que nous avons, soit déjà mentionnées dans la deuxième partie en étudiant les stratégies spatiales (Créteil, Rungis), soit que nous avons seulement jugées nécessaires de présenter ici, du fait surtout de leur intérêt particulier (Arcueil) par rapport à celles sommairement présentées dans le chapitre précédent. Si nous avons procédé de la sorte et par opposition au chapitre précédent, cela est principalement dû à l'orientation de ce chapitre, qui n'est pas prioritairement économique, mais plutôt spatiale, c'est-à-dire plus orientée vers la « théorie spatiale » que vers l'« économie publique locale ».

¹ Il s'agit également d'une théorie d'« économie fiscale », comme nous l'avons, en d'autres termes, bien précisé ailleurs dans cette thèse (chapitre I.1 de la présente partie, par exemple).

² C'est parce que nous ne voulons pas utiliser, dans cette partie, le vocable « étude de cas » (l'étude de cas au sens strict du terme va au-delà de ce que nous allons faire dans cette partie) que nous avons choisi celui « d'analyse de cas ».

³ Et non en hectares comme dans la partie précédente, c'est-à-dire la deuxième partie de ce travail d'études et de recherches.

1. Le périurbain, un espace autrefois plus animé par la fonction résidentielle mais aujourd'hui difficile à caractériser comme tel

Avant de passer à l'objet essentiel de ce sous-chapitre, il est d'abord utile d'apporter plus de précisions¹ sur la nuance qui existe entre périurbanisation (périurbain) et étalement urbain, deux concepts proches l'un de l'autre mais, en réalité, présentant une légère nuance sémantique.

L'étalement urbain, comme nous l'avons défini dans la deuxième partie de cette thèse (chapitre III.2), signifie tout simplement le fait d'étaler ou de s'agrandir d'un territoire. Il arrive même qu'il se fasse sous une forme discontinue, voire très discontinue, communément appelée le « mitage » (il s'agit de la 3^{ème} forme d'étalement). Au contraire, la périurbanisation, ne peut, elle, se réaliser – du moins si l'on se fonde sur la définition de l'INSEE citée dans le chapitre III de la deuxième partie – que de façon continue. De surcroît, le périurbain rentre dans une aire urbaine, c'est-à-dire qu'il ne se fait pas indépendamment de celle-ci ; tandis que l'étalement n'en a pas forcément besoin. L'étalement urbain va, en effet, au-delà du périurbain, donc de l'aire urbaine, d'autant plus qu'il peut également concerner le rural (Castel et Chevallier, 2004).

Pour ce qui nous concerne, cependant, et conformément aux objectifs de cette recherche, nous allons assimiler, comme ça se pratique d'ailleurs dans la grande majorité des cas en France, l'étalement urbain à la périurbanisation ou au périurbain. Car le type d'étalement qui nous intéresse le plus correspond, à peu près, à l'espace périurbain. Nous n'allons donc pas nous préoccuper de l'étalement qui peut concerner le milieu rural, en l'occurrence le « mitage », parce que « *c'est aux limites des aires urbaines que l'on rencontre, enregistre les taux de croissance démographiques les plus forts, limites sans cesse repoussées plus loin à chaque recensement.* » (Castel et Chevallier, *ibidem* : page 3).

Egalement, besoin est ici de relever la différence qui existe entre la banlieue et la périurbain. Comme nous l'avons très brièvement souligné dans la deuxième partie de ce travail (chapitre III.2), en faisant l'historique de la perception du périurbain en France, la

¹ Cette nuance a été déjà évoquée dans la deuxième partie de cette thèse, mais sans très nettement la clarifier. C'est donc ce que nous cherchons, dans un premier temps, à apporter ici.

banlieue et le périurbain sont deux espaces différents. Et cette différenciation peut être principalement située à deux niveaux :

- *degré d'urbanisation* : la banlieue est souvent un espace très urbanisé et totalement contigu à ville (Muselle, 2006), alors que le périurbain se détache, non seulement de celle-ci, mais est souvent marqué par la « *persistance d'un espace non urbanisé dominant* » ; donc moins urbanisé (surtout en termes de densité) que la banlieue ;
- *degré d'accueil des activités économiques* : les banlieues sont depuis longtemps connues pour être des espaces de forte présence d'activités économiques, notamment industrielles (la banlieue nord-ouest parisienne sous les « Trente Glorieuses », étudiée dans la deuxième partie de ce travail peut nous servir d'exemple : il s'agit des communes de Saint-Ouen, Saint-Denis, Gennevilliers, Colombes, Nanterre, etc.) et commerciales – grandes surfaces, voire petits commerces – (par exemple les banlieues parisiennes des « années 80 » – Metton Alain, 1980 –, voire celles d'aujourd'hui – Delaporte Carole, 2006a et b –) ; tandis que cette question, comme nous allons le voir plus loin dans ce sous-chapitre, est encore sujette à controverses ou seulement d'actualité dans les espaces périurbains, c'est-à-dire marqués par l'étalement urbain. Il faut juste ici noter que « *si l'étalement urbain résulte de dynamiques essentiellement résidentielles, il se fait aussi par le développement de zones commerciales en dehors des espaces urbanisés.* » (Pulliat 2007).

1.1. De la fonction résidentielle, première vocation du périurbain, à un début de transformation économique

Jusque dans un passé assez récent, l'étalement urbain était assimilé à la croissance démographique (Castel et Chevallier, *ibidem*) ; en conséquent, à la fonction résidentielle (Demazière, 2000 ; Muselle, 2006, etc.). Ainsi, la fonction économique de cet espace était très rarement évoquée, voire étudiée.

Le périurbain, comme continuent de le soutenir encore plusieurs auteurs¹, voire élus locaux, est d'abord et avant tout présenté, en France, comme un espace résidentiel, où l'on retrouve principalement les classes moyennes, majoritairement constituées de familles avec

¹ Sociologues (Muselle 2006) et certains géographes (Pulliat 2007) notamment.

enfants (Muselle, 2006 ; Piron, janvier-février 2006). Pourtant, il semble invraisemblable, de nos jours, de continuer à tenir ce discours ou à avoir un tel regard vis-à-vis de cet espace, si l'on sait le rythme avec lequel s'y installent ou s'y sont progressivement installées les activités (Comby 2004 ; Castel et Chevallier, 2004; Demazière 2004 et 2005 ; etc.), surtout au cours de ces dernières années¹. Ce qu'il faudrait, peut-être, davantage soutenir et mettre aujourd'hui en avant, c'est que, le périurbain a été, autrefois, à cause certainement de la faible présence des activités, un espace presque essentiellement résidentiel, mais avec l'évolution temporelle et économique (c'est-à-dire une évolution liée au développement économique local), les configurations locales ont beaucoup évolué. Avoir donc cette vision plus nuancée du périurbain concernant la définition de ses fonctions, demande à se poser les questions suivantes qui constituent essentiellement ici notre problématique:

- le périurbain actuel, est-il toujours cet espace, jadis (années 60-70 surtout), doublement caractérisé par la faiblesse de sa densité, c'est-à-dire par la « *persistance d'un espace non urbanisé dominant* » et par la dominance des classes moyennes (Muselle, op. cit.) ?
- Ces deux principaux critères, qui presque suffisaient pour définir le périurbain, le sont-ils encore aujourd'hui ?
- Encore mieux, le périurbain, n'a-t-il pas fini par être rattrapé par cet espace central, à qui on l'opposait autrefois, notamment en ce qui concerne la présence des activités économiques ?

En effet, jusqu'au début des « années 80 », voire la fin des « années 80 », le périurbain était souvent perçu comme un espace « *quasiment dépourvu d'activités économiques* » (Potier, avril 2007). C'est d'ailleurs, cet argument qui était utilisé pour l'opposer, d'une part, au centre classique² et, d'autre part, aux banlieues, où étaient concentrées la quasi-totalité des activités économiques de ces années là. Sauf qu'aussitôt après ces périodes, les choses ont semblé rapidement progresser, en ce sens que la géographie des activités n'est pas restée depuis lors inchangée.

¹ Nous allons revenir sur cette idée, légèrement plus loin.

² Ce que l'on appelle aujourd'hui le pôle urbain, essentiellement constitué de la ville centre.

D'après Potier (ibidem), le desserrement, en France, des activités du centre vers la périphérie¹ a véritablement eu lieu dans les « décennies 80 et 90² » (c'est-à-dire la décennie qui correspond à ce que nous avons appelé dans la deuxième partie de cette thèse la « désindustrialisation-tertiairisation »). Alors que les villes concentraient la très grande majorité des emplois, un phénomène de desserrement des activités économiques du centre-ville vers la périphérie est apparu. Attirées par des baux locatifs moins chers, des entreprises quittaient la ville, parfois la banlieue, pour aller s'installer dans le périurbain, qui leur permettait de bénéficier de surfaces plus étendues.

« Dans les années 90, le concept ou l'expression de « ville émergente » donne à ces espaces une nouvelle légitimité. Elle a conduit à porter un autre regard sur ces tissus urbains et à les considérer comme espace urbain « à part entière » et partie prenante de la ville contemporaine. Ces espaces se sont progressivement diversifiés et ont associé d'autres fonctions que résidentielle, commerciale, avec l'installation à proximité des rocade (des nœuds de circulation) des hypermarchés attirant à leur pourtour d'autres commerces et espaces de loisirs. Ils constituent maintenant des exemples complexes avec des « rues » marchandes, restaurants, cinémas et espaces de loisirs, comme les multiplex. », a précisé l'auteur (op. cit.).

En 2004, Castel et Chevallier (2004) dans leur analyse sur l'étalement urbain, en France, ont montré que la population périurbaine a moins augmenté, au cours de la décennie intercensitaire 1989-1999, que dans les décennies intercensitaires précédentes. Cette conclusion est tirée, en dépit du fait qu'ils trouvent que chaque nouveau résident s'étale davantage, puisque le nombre de mètres carrés par habitant ne cesse de croître, signe, selon eux, de demande de confort et de nature. Les auteurs ont, dans le même temps, précisé que « *comme l'habitat, les zones d'activités et les nouvelles technopoles se mettent au vert* » dans le périurbain, dans la mesure où plus de la moitié des mètres carrés construits chaque année, en France, depuis ces années où la population périurbaine a commencé à moins augmenter, sont consacrés aux activités économiques. Pour 2003³, par exemple, ils ont montré, citant une

¹ Comprenez ici le périurbain, puisque son étude, ici citée, portait sur celui-ci, comme on le verrait mieux dans la citation qui suit.

² On peut même dire qu'il a commencé dans les « années 70 », mais s'est surtout développé au cours des décennies 80 et 90. Aujourd'hui encore, il se poursuit sous une autre forme : Nouvelle Economie Géographique.

³ Il s'agit de l'année précédant celle de la publication de leur étude.

étude de la DAEI-SES¹, que les surfaces de « *locaux non résidentiels déclarés commencés* » ont représenté 35.671 milliers de mètres carrés, contre 34.908 milliers de mètres carrés pour les surfaces des « *logements déclarés commencés* », soit 763 milliers de mètres carrés de plus : donc un vrai début d'inversion des tendances.

Ce même constat peut être fait avec les surfaces de « *logements autorisés* » et celles de « *locaux non résidentiels autorisés* ». Par exemple, en 2007, les premières sont estimées, en Seine-et-Marne, le département francilien le plus concerné par la périurbanisation, comme nous l'avons montré dans la deuxième partie de cette thèse (voir chapitre III.3), à 833 milliers de mètres carrés ; tandis que les secondes sont estimées à 1.320 milliers de mètres carrés, soit une différence de 487 milliers de mètres carrés (source : Base de données Sit@del2, calculs effectués par l'auteur²).

1.2. Le périurbain : un espace aujourd'hui à la fois résidentiel et économique

Bien qu'assez récente³, une littérature assez fournie existe, de nos jours, sur ce thème. Aujourd'hui, grâce aux précisions constamment apportées par les auteurs, tels que Comby, Demazière, Potier, Piron, etc., le périurbain semble, de moins en moins, être perçu comme ce milieu « *dortoir* » (Muselle, op. cit.), c'est-à-dire cet espace dont la fonction était principalement réduite à celle dite « *résidentielle* ». Désormais, on peut dire que la périurbanisation renvoie, non seulement au débat entre ville compacte ou « *ville dense* » (la ville dominante selon Potier⁴ jusque dans les « *années 70* ») et ville étalée ou « *ville émergente* » (à la mode surtout au début des « *années 80* »), mais également à la question relative à la prédominance sur cet espace de la fonction « *résidentielle* » par rapport à celle dite « *économique* », c'est-à-dire la prédominance entre les « *logements* » et les

¹ DAEI-SES. *Construction neuve en 2003 : bonne conjoncture pour le logement*. SES Infos rapides n° 246 page 5.

² Les données sont fournies par mois et non par année et elles couvrent la période allant du 1^{er} janvier 2006 au 12 décembre 2010. Enfin, si nous avons ici choisi 2007, c'est parce qu'elle représente l'année où les autorisations de construire sont les plus importantes, comparées, bien sûr, à celles enregistrées dans les autres années présentes sur la base de données exploitées, c'est à dire 2006, 2008, 2009 et 2010, surtout les trois dernières (2008, 2009 et 2010), très affectées par la crise financière de 2008.

³ L'idée qui fait du périurbain un espace à la fois résidentiel et économique, c'est-à-dire la précision (voire contradiction) désormais constamment apportée vis-à-vis de cette première idée qui veut principalement assimiler le périurbain à la fonction résidentielle ou la périurbanisation à la construction de logements neufs.

⁴ Potier (2007) parle ouvertement d'une compétition entre la ville compacte et la ville émergente : « *ville compacte* » Vs « *ville émergente* », titre-t-il.

« activités économiques » (les entreprises). C'est donc dans ce nouveau contexte et ces nouveaux enjeux, qui semblent désormais avoir pris le dessus, qu'il faut situer cette analyse que faisons ici sur l'espace périurbain.

Il importe aujourd'hui de reconnaître (Potier, op. cit.) que le périurbain est loin d'être uniquement considéré comme un espace monofonctionnel (fonction résidentielle uniquement). Car les débats actuels portant sur cet espace révèlent deux points de vue qui s'affrontent régulièrement, quant à la définition fonctionnelle à lui donner. Si pour les uns (sociologues, géographes humains¹, etc.), les espaces principalement concernés par l'étalement et/ou la périurbanisation sont des espaces caractérisés « *comme lieu d'accueil de l'habitant individuel, résidence individuelle isolée ou pavillonnaire plus ou moins groupée, et de l'accession à la propriété* », à ce titre, essentiellement « *résidentiels* » et sous la dépendance des « *espaces centraux* » (dépendance économique particulièrement) à qui on les lie encore (définition INSEE). Pour les autres (Comby, Demazière, Potier, Piron, etc.), les espaces périurbains traduisent aussi, et de façon significative (voire aujourd'hui irréfutable), ce phénomène de poursuite du mouvement de localisation périphérique des activités, qu'il s'agit, de nos jours, non seulement de quantifier, mais également de qualifier (Potier, op. cit.). « *Dans ces périphéries se localisent et se desserrent les activités productrices. Celles-ci sont attirées par l'abondance de l'espace, la proximité des infrastructures, la qualité de l'environnement et le voisinage d'un certain marché du travail. La nature du contenu de l'urbain n'est plus strictement limitée à l'accueil des résidences. Les périphéries urbaines sont complexes.* », note l'auteur.

Si nous nous référons à Comby (2004), on peut même noter qu'il est aujourd'hui très simple de continuer à percevoir le périurbain comme un espace monofonctionnel. D'autant que sur la question relative à la fonction de cet espace, le point de vue émis par l'auteur tranche nettement en faveur de la « bi-fonctionnalité » entre logements et activités. Rappelons que Comby avait vivement préconisé de mettre un terme à cette analyse fautive, consistant à faire des logements le principal vecteur de l'étalement urbain. Selon l'auteur, les activités économiques sont, autant que les logements, responsables de l'étalement urbain.

Avec ces précisions, Comby avait, en effet, voulu tout simplement condamner ce discours ou cette définition qui veut réduire le périurbain à un espace foncièrement résidentiel. D'après

¹ Nous faisons tout simplement allusion à la géographie humaine.

lui, le périurbain ne peut plus être appréhendé de la sorte, car ça serait continuer d'occulter ou de nier la présence des nombreux locaux non résidentiels (et il cite les zones d'activités économiques souvent aménagées par les collectivités locales concernées par ce mode d'aménagement) présents sur cet espace et qui sont, au même titre que les logements (résidences), à l'origine de ce qui est communément appelé « l'étalement urbain », une forme d'aménagement aujourd'hui souvent décriée.

In fine, dans cette intervention, faite au cours d'une conférence à Bordeaux sur l'étalement urbain, l'auteur a précisé vouloir montrer qu'au même moment où la grande majorité de l'opinion continue, en France, d'accuser les logements par rapport à l'étalement urbain (à la périurbanisation), les zones d'activités économiques, qui ne sont rien d'autre que la traduction des interventions économiques locales¹ (Demazière, 2004 et 2005), se développent à merveille dans ces espaces périurbains, sans que cela n'attire pourtant l'attention d'un grand monde du milieu de recherche, ni de celui des élus locaux. On est donc face à une sorte de paradoxe et de différence de traitement, souligne-t-il.

Les quelques résultats théoriques et/ou empiriques, ci-dessus présentés, semblent corroborer la situation actuelle de l'Ile-de-France (c'est-à-dire comme nous l'avons étudié et montré dans la deuxième partie de cette thèse – chapitre III. 3 –, précisément avec le cas de la Grande couronne), où logements et activités participent, ensemble, à l'étalement urbain connu par la région au cours de ces dernières années, voire décennies.

En s'intéressant, maintenant, au Val-de-Marne, notamment à Mandres-les-Roses, la seule commune qui soit directement concernée par l'étalement urbain parmi celles que nous avons effectivement étudiées pour les besoins de cette recherche scientifique (études de cas), on peut entrevoir la vérification de cette tendance qui montre, désormais, que l'étalement est, à la fois, le résultat d'une politique de construction de logements et de locaux d'activités économiques.

En effet, Mandres-les-Roses, malgré des disponibilités foncières encore existantes sur son territoire affiche et exprime clairement son refus², aujourd'hui, de procéder à un lotissement pour recevoir de nouveaux habitants. Et la principale raison avancée par rapport à ce refus

¹ Les communes, plus précisément.

² Les motivations de ce refus, qui nous a été signifié le 17 juillet 2008, au cours de l'entretien avec le responsable du service de l'Urbanisme de la ville, ont été largement exposées dans la deuxième partie de ce travail (chapitre III.3.2).

s'appuie sur la protection de son espace agricole, puisque se définissant encore comme une commune agricole. Pourtant, au même moment, elle décide d'aménager, sous la houlette de la SEM départementale (SADEV94), une zone d'activités économiques qu'elle disait pourtant abandonnée (ou presque), lors de notre visite sur place en juillet 2008¹. En effet, « *souhaitant assurer la pérennité de son essor économique la ville de Mandres-les-Roses a tout récemment initié un projet de lotissement d'activités à destination des PME-PMI et entreprises à caractère artisanal.* » (SADEV 94, 2010²). Ce projet, qui vise principalement à diversifier l'offre immobilière disponible sur le territoire de la commune, porte précisément sur l'aménagement d'un ensemble de terrains d'une surface totale d'environ 6.500 m². « *Le lotissement du Pavillon* », comme l'appellent ses concepteurs, comprend, dans une première phase, 5 ateliers de 1.100 à 1.400 m² destinés aux entreprises privées et un lot d'ateliers locatifs détenus par la ville.

Au terme de cette première analyse, ce que nous pouvons retenir, c'est qu'il est aujourd'hui difficile de nier la présence des activités dans les espaces périurbains. L'intérêt économique lié aux entreprises semble parfois même, dans certaines communes (comme ici Mandres-les-Roses), avoir sérieusement pris le dessus sur celui que l'on peut qualifier de socio-économique, c'est-à-dire renvoyant à la fonction résidentielle et longtemps mis en avant, en France, dans l'explication de l'étalement et/ou de la périurbanisation. Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels concernent, de nos jours, aussi bien les logements que les activités.

2. La densification : une politique à la base plus économique que résidentielle

Par densification, nous sous-entendons renouvellement urbain, c'est-à-dire cette forme d'aménagement urbain qui peut se définir comme un phénomène de densification du tissu urbain existant. La ville évolue, en effet, sur elle-même et sa croissance se fait notamment par mutation du tissu urbain (démolition/reconstruction ou construction dans les espaces vides). Comme nous l'avons, de façon très détaillée, défini dans la deuxième partie de

¹ Visite déjà citée dans ce travail. Sinon pour plus de détails sur cette visite voir les annexes de ce travail (annexe 2 précisément : à partir de la page 436)

² Source : SADEV Val-de-Marne : www.sadev94.fr.

ce travail (chapitre III.2), le renouvellement urbain est une forme d'évolution de la ville. C'est une notion large qui désigne une action de reconstruction de la ville sur elle-même (faire la ville sur la ville) en vue de permettre, en particulier, le traitement des problèmes, à la fois économiques, sociaux, environnementaux de certains quartiers dits « anciens ». Ainsi, dans le renouvellement urbain, la notion de densité, qu'elle soit pour les logements ou pour les activités, semble occuper une place importante.

Longtemps assimilée dans son expression¹ (notamment dans sa définition) aux logements, – comme nous venons aussi de le voir avec l'étalement urbain – la densité (la densification) va pourtant au-delà de ceux-ci, puisqu'elle concerne nettement les activités, qui semblent même aujourd'hui occuper le premier plan.

En se fondant sur les exemples cités en introduction générale², mais aussi sur les travaux scientifiques comme celui de Clerval³ pour le cas parisien (janvier 2010) et surtout sur les exemples de certaines communes val-de-marnaises étudiées⁴ dans le cadre de cette thèse, ne serait-il pas tentant de soutenir dans cette partie et à ce stade d'analyse que le renouvellement est actuellement (voire depuis très longtemps) une politique d'aménagement davantage

¹ Voir chapitre III.2.2, où nous avons présenté les différents types de densité, ainsi que leurs formes d'expression.

² Il s'agit précisément des différents cas présentés dans cette partie de la thèse, c'est-à-dire lorsque nous posons la question principale de recherche : il concerne exactement les villes de Le Havre, de Saint Julien-lès-Metz, de Roubaix, de Boulogne-Billancourt et de Paris (plus précisément le projet de Paris Rive gauche).

³ D'après Clerval (janvier 2010), étudiant le cas Parisien (renouvellement de type « *gentrification-réhabilitation* »), la mixité entre logements et activités, souvent affichée par les pouvoirs publics (les collectivités territoriales, notamment les communes) n'est, en quelque sorte, qu'un « leurre ». Car si l'on procède à une analyse approfondie de la plupart des opérations de renouvellement ou de gentrification réalisées par celles-ci, on ne manquerait pas de se rendre compte que c'est le renouvellement ou la gentrification par les activités (aspect économique) qui dominent par rapport à celui ou celle fait(e) par les logements. Autrement dit, les collectivités locales, en général, et les communes, en particulier, ont tendance à plus faire du renouvellement par les « activités » que du renouvellement par les « logements », bien que l'objectif souvent affiché soit porté sur la mixité des deux. Il s'agit donc d'une sorte d'usage détourné du principe de mixité, non seulement quant à l'équilibre entre activités et logements, mais aussi entre logements particuliers privés et logements sociaux. Elle l'a démontré par la gentrification des quartiers populaires centraux parisiens sous la droite (années de Jean Tibéri) et sous la gauche (années de Bertrand Delanoë, en l'occurrence l'actuel Maire) :

« *Du fait des normes propres aux logements sociaux, on crée moins de logements qu'on en supprime dans ces opérations, et surtout, on loge beaucoup moins de personnes qu'auparavant en raison du surpeuplement courant dans les logements vétustes qui constituait le parc social de fait.* », a écrit, par exemple, l'auteur. Elle ajoute, plus loin : « *Tout en se targuant de relancer la production de logements sociaux, au nom de la mixité sociale, la municipalité actuelle soutient activement la gentrification dans le nord-est parisien en organisant la reconversion touristique du Bassin de la Villette, lui-même entouré de multiples projets urbanistiques de revalorisation urbaine ou de valorisation culturelle (..), etc..* »

⁴ Arcueil (« projet de renouvellement de la Vache noire »), Créteil (Projet d'aménagement du « vieux Créteil » et du quartier d'affaire l'Echat), Rungis (renouvellement de la ZAE SILIC), etc.

centrée sur les activités que sur les logements, et ce, en dépit du principe de « mixité » (sociale, fonctionnelle ou autre), aujourd’hui, souvent brandi (en référence surtout à la loi SRU) par bon nombre d’élus locaux (les communes notamment)? Autrement dit, les communes, ne recourent-elles pas au renouvellement urbain plus pour des finalités économiques¹ – bien que cette ambition ne soit pas souvent très explicitement mis en avant – que pour des finalités sociales (mixité sociale) ou environnementales (développement durable) ? Ces deux idées sont assez souvent évoquées dans la conception et les motivations de ce type d’opération, surtout pour s’opposer à l’étalement urbain, souvent considéré comme un processus à stopper ou à réduire fortement.

En effet, le renouvellement urbain est très souvent² pratiqué sur des quartiers ou des espaces qui autrefois jouaient déjà un rôle économique important dans les communes qui les abritent. Or, ces portions de territoires étaient, pour la plupart, des centres anciens (centres commerciaux, centres industriels, etc.) et, en conséquence, disposaient (les mêmes causes produisant les mêmes effets) d’une grande importance sur le plan économique (Labasse, 1970³). S’ils ont, à une période donnée de leur existence, perdu (la plupart d’entre eux) de leur prestige au profit de nouveaux espaces, tels que les banlieues, surtout pour les grandes surfaces commerciales (Delaporte Carole, 2006a et b) et le périurbain, notamment pour les zones d’activités économiques, de la 3^{ème} génération particulièrement (Saigault, 2006 ; Dizain, 2006, etc.), c’est principalement à cause des changements de stratégies de développement territorial : passage d’une économie secondaire productive (artisanat, industrie) vers une économie tertiaire⁴. Donc, si la plupart des espaces concernés aujourd’hui par les politiques de renouvellement sont, soit des « *centres anciens* » (centralité urbaine classique), soit les « *anciens sites industriels* » (friches industrielles), comme nous l’avons souligné et expliqué dans l’introduction générale de cette thèse, cela est en grande partie dû à

¹ Par « finalités économiques » et « finalités sociales », il faut respectivement sous-entendre le renouvellement par les « activités » et le renouvellement par les « logements ».

² Souvent, mais pas à chaque fois, car il peut exister des renouvellements qui ont affaire à d’anciens sites exclusivement destinés à la fonction résidentielle, comme une partie du renouvellement qui se pratique actuellement à Arcueil et sur lequel nous allons revenir plus loin.

³ Dans cet article, l’auteur parle d’une « *concentration des activités économiques dans le centre* » : secteur secondaire (artisanat et autres – la presse et l’édition, photographie, fonderie, photogravure, etc. –), les services, les commerces, etc. « *Il serait fastidieux d’énumérer en détail, parmi les activités économiques enregistrées par la nomenclature de l’INSEE celles que l’on trouve avec une fréquence particulière au centre* », écrivait-il.

⁴ Pour plus de détails sur le traitement que l’on a fait par rapport à cette problématique, voir deuxième partie de cette thèse, particulièrement le chapitre 1, où le binôme « désindustrialisation- tertiairisation » en France a été longuement étudié.

ce passé glorieux économique, qui singularisait déjà ces espaces. S'orienter donc à nouveau davantage vers les activités « économiques » (renouvellement par les « activités ») que vers les « logements » (renouvellement par les « logements »), dans la perspective de redonner un nouvel essor à ces territoires, tel que cela semble être souvent aujourd'hui le cas (exemple la Val-de-Marne¹), correspondrait, en quelque sorte, au respect de la logique stratégique d'orientation et d'aménagement de départ, c'est-à-dire initialement donnée à ces espaces et qui a effectivement existée. N'a-t-on pas l'habitude de dire « *autres temps autres mœurs* »² pour souligner la relativité des choses qui changent avec les époques ?

La mise à l'écart ou le dépérissement (crise du centre et crise des anciens espaces industriels) sur le plan économique, de ces territoires dits anciens, s'est principalement accentué(e) vers la fin des « Trente Glorieuses », c'est-à-dire au début de la tertiairisation à outrance des économies locales. C'est, en effet, au cours des dernières années de cette période historico-économique (les Trente Glorieuses) qu'il faut réellement situer le début de la perte d'élan de ces territoires : « *affinage de centres urbains classiques* (il s'agit, selon Labasse – 1970 – de la « *sélection rationnelle et réfléchie des activités* » qui occupaient principalement le centre) et départ des industries des sites industriels classiques (délocalisation-désindustrialisation).

« L'offre et la vente de services passent à juste titre pour des activités typiques du centre. Toutefois, il ne faut pas aller trop vite ; certains commerces et métiers jouent un rôle de repoussoir et nuisent à l'épanouissement des fonctions nobles et à la majesté du centre (commerces d'occasions, réparation, bimbéloterie, etc.). Leur présence est un signe péremptoire de sa dégénérescence. D'autres activités commerciales sont si encombrantes qu'elles contredisent le principe d'économie d'espace et gênent, par les flux qu'elles engendrent, l'accessibilité du cœur urbain ; elles ne sauraient y avoir durablement leur place.

¹ Pour se faire une idée précise sur cette question, voir l'étude ou l'analyse faite sur le Val-de-Marne entre 1982 2001, voire plus (deuxième partie de ce travail : plus précisément chapitre III.3.2). Par exemple, entre 1982 et 1999 (CG/VDM, 2002), ce sont 665 ha, soit plus de 30% du total des surfaces mutées, qui ont été renouvelés pour recevoir des activités, tertiaires principalement, contre 358 ha, soit environ 17% du total des surfaces mutées, recevoir les logements (99 ha pour celui dit collectif, 243 ha pour l'individuel et 80 ha pour « autre »).

² Cette expression montre la relativité des choses (mœurs à l'origine) qui changent avec les époques. Elle peut également être utilisée pour contrer un argument faisant référence à un temps révolu. Elle est ici utilisée dans le premier sens pour exprimer le changement d'orientation de ces espaces centraux vis-à-vis des activités économiques et, par conséquent, du développement local : hier le secondaire et aujourd'hui le tertiaire, peut-on, par exemple, noter.

Tel est le cas des entrepôts ou des comptoirs de camionnage ou de transport, à l'exclusion des bureaux de fret, parfaitement adaptés au contraire par leur nature (absence de manipulations matérielles, relations lointaines) à la conception fonctionnelle du centre », a écrit Labasse (op. cit.), à propos du centre ancien et de sa « tertiarité »¹.

Quant aux espaces industriels, rappelons que Carroue (1987) les a présentés, à cause de la « désindustrialisation- tertiarisation » qui a accompagné la décennie 80, comme « des pôles répulsifs, sclérosés et en fin de déclin ».

3. Enjeux fiscaux liés à l'étalement, à la densification et taxe foncière sur les propriétés bâties

La corrélation entre formes d'aménagement urbain et fiscalité locale (analyse d'impact), si elle n'est pas bien anticipée (Renard, avril 2006) ou faiblement prise en compte (Jarry et al. 2003) reste, en général, très marginale dans l'analyse fiscale et le développement territorial en France. Pourtant, il existe dans la fiscalité directe locale des impôts, tels que la taxe foncière sur les propriétés bâties (une base hétérogène – activités et logements –, représentative et fixe), qui semblent pouvoir offrir de larges possibilités pouvant associer développement spatial (aménagement urbain) et développement économique local (analyse fiscale).

En effet, « *l'aspect financier compte pour la collectivité locale qui perçoit l'impôt. L'attente, l'espoir, du retour sur investissement par les taxes foncières apparaît comme une composante de la décision de supporter ou pas une opération d'aménagement, de financer le déficit.* » (Guelton, 2005²).

Et le CPO (2009) de préciser, révélant, d'une part, le caractère hétérogène des bases des taxes foncières (foncier bâti et foncier non bâti) et, d'autre part, insistant sur une éventuelle sous-estimation de leur impact économique : pour les collectivités locales, les taxes foncières peuvent constituer un outil d'aménagement du territoire plutôt que d'être simplement perçues tel un instrument de financement de budget, comme cela semble être aujourd'hui le cas dans la plupart des collectivités locales françaises.

¹ Labasse Jean (1970), dans sa nouvelle vision du centre, distinguait déjà deux types de tertiaire : un « tertiaire concentré » et un « tertiaire de fonction », qui aussi peuvent renvoyer au tertiaire de « consommation » et au tertiaire de « production ».

² A propos du retour fiscal d'une implantation économique.

3.1. Etalement urbain (Périurbanisation) et enjeux¹ liés à la croissance des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties

L'étalement urbain semble aujourd'hui représenter une double alternative à la ville dense (agglomérée), car si sur le plan du discours, la ville périurbaine est devenue une réalité (à l'image de la ville dense), sur le plan des enjeux (enjeux économiques, fiscaux particulièrement), celle-ci n'est pas, non plus, en reste.

En un peu plus de trente ans (fin des « années 70 » – début des « années 80 » à nos jours), la ville a changé de taille, mais sa forme a également été profondément modifiée, sous l'effet notamment des nouvelles conditions de la mobilité.

« Hier la « zone agglomérée », dense et concentrée, était le fruit d'une mobilité fondée sur la marche à pied et les transports en commun. Aujourd'hui l'aire urbaine, étendue et diffuse, exprime une mobilité fondée sur l'automobile et le déplacement individuel. La ville périurbaine qui s'étale autour de la ville agglomérée pèse aujourd'hui entre le quart et la moitié de celle-ci. Dans 20 ou dans 30 ans, elle devrait peser un poids sensiblement égal. »
(FNAU, décembre 2000).

Et le Ministère de l'Équipement de souligner : *« Depuis une trentaine d'année, les plus grosses villes et leurs banlieues immédiates connaissent plus une croissance très nette, voire régressent. A partir de 1975, ce sont les communes périurbaines qui ont pris le relai des banlieues pour accueillir les populations nouvelles ».*

Il convient aujourd'hui de reconnaître, après avoir rappelé les nouveaux contextes et enjeux urbains qui tournent autour de cet espace, que la ville périurbaine est devenue une réalité. Elle est quasiment, sur le plan fonctionnel, à l'image de la ville dense et concentrée, en ce sens qu'elle n'a quasiment plus rien à lui « envier ». En effet, la dépendance fonctionnelle (économique notamment) de la ville périurbaine, vis-à-vis de la ville dense et concentrée, s'est aujourd'hui beaucoup amenuisée, à tel point que l'on peut désormais parler de coexistence. Même si cette coexistence est également, par moments, considérée comme pouvant être facteur d'affaiblissement économique de la ville dense.

¹ Nous précisons qu'il s'agit d'une analyse principalement faite autour des enjeux. Cette précision est aussi valable pour le sous-point suivant, c'est-à-dire celui cherchant à faire une étude corrélative, toujours en termes d'enjeux fiscaux, entre le renouvellement urbain et la taxe foncière sur les propriétés bâties (logements et activités).

La coexistence de la ville dense et de la ville périurbaine « *ne va pas forcément de soi. La déconcentration des activités et des services vers les communes périurbaines peut ainsi, si elle n'est pas encadrée et maîtrisée, priver de ressources fiscales l'agglomération centrale. De la même manière, la dégradation des conditions d'habiter dans certains quartiers de la ville agglomérée peut stimuler l'habitat périurbain et conduire à concentrer la précarité dans l'agglomération centrale.* » (FNAU, décembre 2000).

On peut même dire que les nouveaux enjeux économiques du périurbain sont aujourd'hui en train de changer la perception de cet espace. En effet, le renforcement de la ville périurbaine, en termes de fiscalité économique (CET et FB économique), voire de fiscalité relative aux logements (TH et FB logement), semble aujourd'hui incontestable, surtout dans les communes disposant encore de réserves foncières et situées non loin des grandes métropoles (à l'image des communes franciliennes de la Grande couronne), moteurs du nouveau modèle de développement territorial : l'exemple de certaines communes franciliennes peut être l'objet d'une belle illustration.

Du fait de leur proximité géographique avec Paris et de leurs enjeux fonciers, de nombreuses communes de la Proche ou de la Grande couronne Parisienne pourraient rentrer dans ce cadre, c'est-à-dire dans la lignée de ces communes qui, par des opérations d'étalement urbain, permettraient respectivement la croissance de leurs bases « logements » et « activités » du foncier bâti, comme nous l'avons quasiment laissé paraître dans le troisième point du chapitre III de la deuxième partie de ce travail, c'est-à-dire quand nous étudions les stratégies spatiales de développement territorial

En effet, la taxe foncière sur les propriétés bâties, notamment pour le cas francilien, où l'étalement par les « logements » et les « activités » n'est quasiment plus sujet à discussion¹, peut bien, par des aménagements économiques (zone d'activités économiques) ou résidentiels (opérations de grands lotissements), accroître les bases du foncier bâti et, en conséquence, participer à la consolidation de ce lien fiscal direct entre entreprise et territoire.

En Seine-et-Marne, par exemple, Pulliat (2007) a montré comment les communes de ce département sont parfois partagées entre les « *logiques économiques* » (création d'emplois

¹ Voir analyse faite plus haut, avec notamment certaines communes de la Petite couronne (celles situées à la lisière de la Grande couronne) et communes de la Grande couronne : la ceinture verte francilienne.

pour les populations et « *l'attrait fiscal* », particulièrement celui lié à l'ancienne taxe professionnelle) et celles qualifiées de « *résidentielles* » (accueil de nouveaux résidents).

La Seine-et-Marne est, en effet, le département francilien où les autorisations de construire sont les plus accordées au cours de ces dernières années. Par exemple, entre 2007 et 2010, sa part dans les autorisations de construire accordées dans la région (surfaces de logements et de locaux non résidentiels autorisées) a varié entre 14,78% (en 2009, c'est-à-dire au pire de la crise financière) et 25,07% (en 2008) : voir tableau 44, ci-dessous.

Tableau 44 – Surfaces de locaux non résidentiels et de logements autorisés en Seine-et-Marne et en Ile-de-France, 2007-2010 (en mètres carrés)

	2007	2008	2009	2010
Seine-et-Marne				
Surfaces de locaux non résidentiels autorisés	1 320 239	1 101 364	661 481	643 708
Surfaces de logements autorisés	833 124	576 286	476 806	653 567
Total des surfaces	2 153 363	1 667 650	1 138 287	1 297 275
Pourcentage de représentativité par rapport à la région (l'Ile-de-France)	23,38%	25,07%	14,72%	17,08%
Ile-de-France				
Surfaces de locaux non résidentiels autorisés	5 135 221	3 248 245	5 190 568	4 140 667
Surface de logements autorisés	4 072 657	3 401 793	2 537 766	3 451 630
Total des surfaces	9 207 878	6 650 038	7 728 334	7 592 297

Source : auteur, à partir de la base de données Sit@del2 (base consultée en mars 2011).

A travers cet exemple porté sur les communes « proches Grande couronne » (exemple de Mandres-les-Roses) et/ou de la « Grande couronne franciliennes¹ et particulièrement sur le département de la Seine-et-Marne, ce que nous avons voulu spécifiquement montrer, c'est que l'étalement urbain n'est pas exclusivement synonyme de renforcement des bases du foncier

¹ Nous aurions bien aimé trouver un exemple pour davantage illustrer et sous-tendre cette partie, mais il se trouve que Mandres-les-Roses et Villecresnes (voir Annexes), c'est-à-dire les communes que nous avons initialement ciblées pour une telle étude, n'ont pas mené, depuis longtemps, des opérations d'aménagement de grande ampleur, que ce soit pour les logements, comme pour les activités. Mandres-les-Roses, que nous connaissons mieux pour y avoir réalisé une étude de cas (celle présentée dans la deuxième partie de ce travail), n'est qu'au tout début d'un aménagement d'une troisième zone d'activités économiques, qui risque de connaître le même « sort » que les deux premières, encore très peu occupées, faute d'une commercialisation aboutie (en cours donc de commercialisation).

Nous aurions, peut-être, tenté de solliciter une commune de la Grande couronne, qui, peut-être, collerait mieux pour cet exemple. Mais, il se trouve que nous ne disposions plus (c'est-à-dire au moment où nous avons pensé à cela) assez de temps pour une telle étude (surtout par rapport au délai académique qui nous est imparti pour ce travail scientifique). En effet, cela nécessite, non seulement une longue phase de recherches à mener en amont – choix du bon exemple de commune, contact avec les autorités de la commune, différentes sollicitations, etc. –, mais également un travail de terrain nécessitant une temporalité conséquente (c'est-à-dire en aval) – travail de terrain, etc. –.

bâti « logements » (ou ne peut pas seulement être perçu ou analysé sous cet angle), comme le laissent paraître les points de vue de ceux qui lui attribuent uniquement et/ou très majoritairement la fonction résidentielle. Autrement dit, cet espace, comme on l'entend ou on le voit souvent écrit, ne prospère pas que dans des opérations d'aménagement exclusivement réservées à la fonction résidentielle. De fait, on peut bien trouver des périurbains qui s'intéressent aux aménagements ayant trait, à la fois aux activités économiques (secondaire surtout) et aux logements, parfois même davantage aux activités économiques qu'aux logements. C'est apparemment le cas, aujourd'hui, de Mandres-les-Roses qui va rentrer dans une phase d'aménagement d'une zone d'activités économiques pour renforcer ses potentialités économiques, alors qu'elle ne souhaite pas, en dépit des disponibilités foncières dont elle dispose, procéder à des opérations d'aménagements de logements, sous prétexte qu'elle protège sa vocation de « commune agricole » (voir exemple cité plus haut).

Au-delà donc de cette simple opposition entre logements et activités, en termes d'enjeux et de perspectives de développement (économique et fiscal singulièrement), nous avons ici réellement cherché à montrer qu'il est aujourd'hui difficile, en matière d'aménagement et de développement territorial, de lier, *ipso facto*, une fonction (surtout résidentielle) à un espace, si l'on sait les intérêts que représentent aujourd'hui les entreprises pour les communes, qu'elles soient périurbaines ou autres.

A l'issue de cette analyse, nous retenons donc qu'il existe des espaces périurbains majoritairement « résidentiels », comme il existe des espaces périurbains majoritairement « économiques » (même si c'est plus difficile à rencontrer), voire des périurbains jouant pleinement les deux fonctions (de plus en plus fréquents). Comme l'ont signalé plusieurs auteurs (Dézert, 1993 ; Saigault, 2006 ; Potier, 2007, etc.), le périurbain, même s'il est depuis longtemps à tort quasi-totalement assimilé à la fonction démographique ou résidentielle (Comby, op. cit.), joue aujourd'hui un rôle économique très important (Comby, op. cit. ; Demazière 2004 et 2005, etc.) qui mérite aussi d'être souligné (Comby, op. cit.), voire étudié. Combien de mètres carrés de bureaux ou d'activités (SHON) retrouve-t-on aujourd'hui dans ces espaces (Comby, op. cit. ; CES/IDF, 2005 ; Potier, op. cit. ; Thiard, 2010 ; Savy, 2010 ; etc.) ? Pour s'en apercevoir, il suffit seulement de s'intéresser à la géographie (site et situation) et à la géométrie (SHON) des zones d'activités économiques en Ile-de-France, voire ailleurs en France : pour rappel, d'après Castel et Chevallier (2004 :3), plus de la moitié des

mètres carrés (au cours de ces dernières années) construits chaque année dans le périurbain sont consacrés aux activités.

Le discours que nous prônons aujourd'hui, à propos de l'espace périurbain, serait plus celui de Potier (op. cit.) que celui de ceux qui continuent encore à percevoir et à présenter ces territoires (les territoires périurbains) comme des espaces résidentiels (sociologues, géographes humains et élus locaux notamment).

Selon Potier (op. cit.), le périurbain est un « *espace complexe* ». Et nous de rajouter que cette complexité peut rendre cet espace complet, car le périurbain majoritairement « logements » ou majoritairement « locaux d'activités » ressemblerait à un espace monofonctionnel, donc incomplet. Or, tel n'est pas le visage des villes modernes, qu'elles soient totalement urbaines ou périurbaines. La mixité fonctionnelle (Loi SRU) et la « *diversité du bâti* » (Mangin et Panerai 1999) semblent être les objectifs premiers des territoires d'aujourd'hui : urbains comme périurbains.

Cette nouvelle organisation de l'espace peut même être considérée comme la résultante des nouvelles relations entre emploi et habitat. Aujourd'hui, grâce aux facilités des déplacements quotidiens domicile-travail, l'habitat est de moins en moins tributaire de l'emploi. Les employés n'ont plus besoin de résider aux alentours ou à proximité de leurs zones d'emplois, comme ce fut assez souvent le cas dans la passé, notamment au cours des Trente Glorieuses (Demazière, 2002 ; Castel et Chevallier, op. cit.; etc.) : emploi au centre et habitat en périphérie. Cette « bi-territorialité », autrefois notée entre l'emploi et l'habitat, est en train de s'estomper progressivement, si elle ne l'est pas totalement. Dans le système urbain et périurbain actuel, l'habitat se disperse sans lien fortement structuré avec l'emploi. Ce dernier connaît globalement un double mouvement d'attraction vers les grandes métropoles et de desserrement des centres villes vers les banlieues et les espaces périurbains (Castel et Chevallier, op. cit.; Thiard, op. cit.). Et tous ces enjeux autour du bâti, puisque c'est de cela dont il s'agit principalement ici, ne font que renforcer les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

3.2. Renouvellement urbain et enjeux liés à la croissance des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Si dans le périurbain, c'est-à-dire en zone d'étalement urbain, il est difficile de trancher¹, en termes d'enjeux ou d'impacts réels sur la croissance des bases du foncier bâti entre les logements et les activités (voir conclusion sous point précédent), en zone de densification, il est presque évident que l'avantage se situe du côté des activités. D'autant que presque toutes les études, traitant directement ou indirectement de cette question, trouvées (Stratégies de Développement local n° 41², novembre 2004 ; Clerval, 2010, etc.) et toutes les études de cas menées dans ce travail pour cette perspective, révèlent, qu'en dehors du fait que la taxe foncière sur les propriétés bâties (y sous-entendre le bâti, qui constitue l'assiette de cet impôt) sort généralement bien renforcée par les aménagements, il semble exister une différence assez significative entre la croissance des « activités » et celle des « logements ». Par conséquent, on observerait un accroissement plus important des bases foncier bâti « activités » que celui des bases foncier bâti « logements ».

Pour nous, l'exemple qui semble le confirmer est celui d'Arcueil³ ; une commune autrefois très « résidentielle » (forte présence de foncier bâti « logements » et taxe d'habitation), mais qui, à la suite d'opérations de renouvellement menées depuis 2005, sous la houlette de l'ANRU, a vu ses bases « foncier bâti » s'accroître considérablement en seulement quelques années (il s'agit des années correspondant principalement aux années de réception des premiers ouvrages, pour la plupart des locaux d'activités).

On peut également citer – mais dans une moindre mesure – les exemples⁴ de Rungis (opération de renouvellement de la « zone d'activités économiques SILIC » au cours de ces

¹ Surtout pour nous qui n'avons pas pu dans ce sous-chapitre mener une étude de cas spécifique sur une commune pour mieux illustrer et/ou vérifier notre question de recherche.

² Ce numéro intitulé « *Territoires de projets et entreprises* » a consacré un dossier (« *Villes actives : le retour en ville de l'activité économique* »), de plusieurs articles, au renouvellement par les activités, notamment dans les centres anciens et anciennes friches industrielles. Il nous a principalement servi, comme nous l'avons rappelé plus haut, à faire l'approche théorique de ce travail d'études et de recherches (voir Introduction générale).

³ C'est, en effet, Arcueil qui va nous servir d'exemple pour illustrer ce sous-chapitre : voir plus loin.

⁴ Pour plus d'informations sur les opérations (les contenus et déroulements, etc.) auxquelles nous faisons allusion dans ces exemples, se référer à la deuxième partie la thèse (chapitre 3 exactement), qui étudie les stratégies de développement spatiales et où nous avons comme territoires d'études – en ce qui concerne notamment la corrélation stratégie et densification – les communes de Créteil et de Rungis.

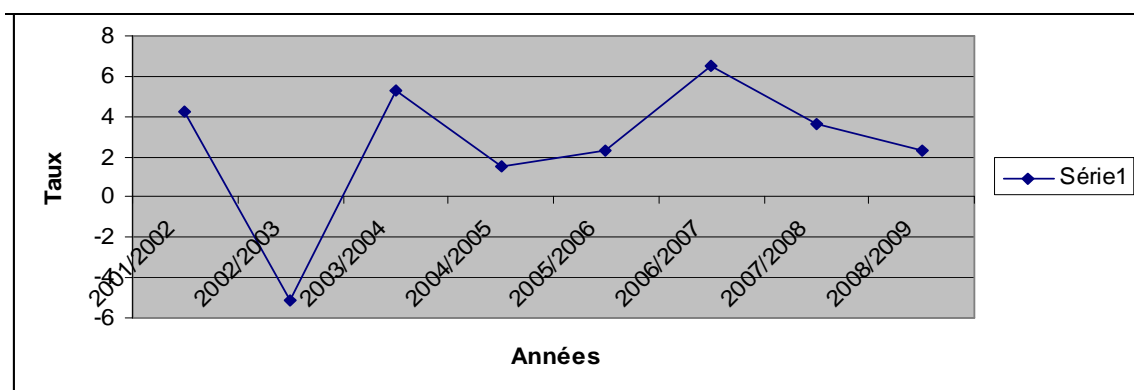
dernières années¹) et de Créteil (divers opérations de renouvellement menées ça et là entre 2000 et aujourd’hui: réaménagement du quartier d’affaires l’Echat, constructions à partir de 2005 d’immeubles de bureaux², etc.), qui ont pu aussi accroître leurs bases de foncier bâti (liées aux activités notamment) grâce à des aménagements urbains de ce type (voir, à titre indicatif, tableau 45 et graphiques 18 et 19 : respectivement ci-dessous et pages 365 et 366).

Tableau 45 – Surfaces de logements et de locaux non résidentiels commencés à Créteil et à Rungis, 2000-2009 (en mètres carrés)

	Logements		Locaux non résidentiels	
	Créteil	Rungis	Créteil	Rungis
2000	28.066	330	24.277	29.423
2001	8.870	94	19.326	41.779
2002	14.577	16.137	15.559	267
2003	3.626	486	38.120	35.072
2004	6.158	2.854	13.732	9.418
2005	7.748	3.262	19.817	1.686
2006	40.827	0	23.669	13.784
2007	19.756	2.132	40.677	22.957
2008	16.201	2.631	5.486	3.967
2009	6.688	4.203	2.128	4.441
Total	144.527	32.129	202.791	162.794

Source : auteur, à partir de la base de données Sit@del2 (base consultée en août 2011).

Graphique 18 – Evolution des bases du foncier bâti à Rungis, 2001/2002 à 2008/2009 (en pourcentage)

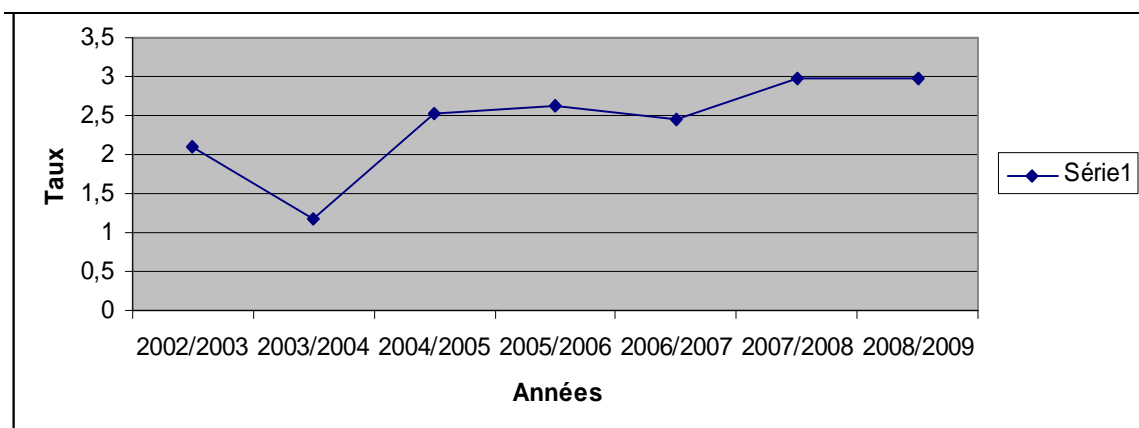


Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville.

¹ Selon Gardes (entretien du 16 mars 2010), Responsable du service de l’urbanisme de ville, la modification du POS pour permettre à la SILIC d’entrer totalement dans ses nouvelles orientations, marquées par des travaux de renouvellement de son parc, n’est effective que le 04 décembre 2008. En revanche, elle nous a précisé que la SILIC n’a pas attendu cette effectivité pour commencer le renouvellement de son parc immobilier. Celui-ci a, d’après Gardes, commencé à s’orienter vers ce nouvel objectif quelques années plus tôt. Par exemple, elle situe les premières grandes réceptions dont les impacts sur les bases du foncier bâti ne sont pas à négliger entre 2005 et 2006.

² La ville de Créteil a, à partir de 2005, décidé de procéder à la construction de trois immeubles de bureaux d’une surface totale (SHON) de 25.700 m², répartie comme suit : Immeuble Business Place 5.900 m², Immeuble Magellan 12.000 m² et Immeuble Tecparc 7.800 m² (pour plus d’informations sur ces immeubles, voir chapitre précédent, notamment tableau récapitulatif sur les zones et immeubles d’activités présentes à Créteil).

Graphique 19 – Evolution des bases du foncier bâti à Créteil, 2002/2003 à 2008/2009 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville.

Toutefois, avant de procéder à l'analyse des impacts économiques réels de la principale opération parmi celles que nous venons d'énumérer, en l'occurrence l'Opération de Renouvellement Urbain d'Arcueil (ORU Arcueil), nous allons, d'abord, présenter les quelques résultats qualitatifs¹ obtenus sur le sujet, auprès des communes du Val-de-Marne. Ces résultats sont recueillis en posant la question suivante aux 47 communes du Val-de-Marne² : « *Si le foncier bâti constitue une priorité dans vos politiques fiscales directes, quelles sont les stratégies mises en place ou que vous envisagez de mettre en place en dehors de l'effet taux, pour le rendre plus productif, plus efficace ?* »).

Les réponses ici analysées concernent principalement trois communes que sont Arcueil, Orly et Maisons-Alfort, c'est-à-dire les communes qui semblent être les plus intéressées au questionnaire (notamment à cette question) et particulièrement à cette thématique portant sur la taxe foncière sur les propriétés bâties comme stratégie de développement communal. Ces trois communes ont, non seulement été les plus loquaces par rapport à l'ensemble des réponses apportées aux différentes questions qui leur ont été posées, mais elles nous ont, très clairement, signifié le rôle important que peut jouer le renouvellement urbain dans l'accroissement des bases, puis des ressources fiscales de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Et ce, alors même que dans le questionnaire aucune question ne fait directement référence à cette forme d'aménagement.

¹ Il s'agit précisément d'une analyse de discours et d'une reprise de données statistiques fournies par les services financiers des communes ici citées.

² Pour plus d'informations sur ce questionnaire, voir les annexes de cette thèse (annexe 2 exactement).

Il est, enfin, utile de préciser que toutes ces trois communes sont situées dans la partie dite « *anciennement ou fortement urbanisée* » (Conseil Général du Val-de-Marne, 2002) du département ; donc pouvant potentiellement être plus concernées (les communes) par le renouvellement urbain. Il s'agit exactement de communes, soit limitrophes de Paris (exemple, Arcueil), soit situées à quelques kilomètres de celle-ci, c'est-à-dire à moins de 15 kms exactement (Maisons-Alfort à 3 kms et Orly à 14 kms).

A Arcueil, il nous a été clairement signifié que le foncier bâti constitue une priorité pour la commune. En effet, d'après la Responsable du service financier de la ville, les bases « foncier bâti » de la commune ont augmenté, au cours de ces dix dernières années, de +52%, soit la plus forte hausse parmi les 4 impôts directs locaux : +25% pour la TH, la deuxième plus grande hausse derrière le foncier bâti. Et pour mieux nous expliquer cette croissance et, en conséquence, dégager clairement l'intérêt que la ville accorde à la taxe foncière sur les propriétés bâties, Lefebvre¹ nous a tout simplement renvoyé à l'Opération de Renouvellement Urbain (ORU²) dans laquelle s'est lancée, depuis quelques années maintenant, la commune d'Arcueil: « *Le foncier bâti constitue une priorité dans notre politique fiscale dès lors qu'elle nous a permis de retrouver une meilleure situation financière sans pour autant avoir utilisé comme levier l'augmentation des taux. En effet, pour la 5^{ème} année consécutive les taux ont été gelés* ». Ensuite, répondant à la question sur les stratégies mises en œuvre pour aboutir à une telle politique, elle rajoute : « *Notre commune a agi sur la variation physique des bases brutes du foncier bâti. Cette variation provient du foncier bâti « habitat » et surtout du foncier bâti « économique » résultant d'une Opération de Renouvellement Urbain ainsi que d'autres opérations d'Urbanisme qui sont à venir dans les toutes prochaines années.* »

¹ Angèle Lefebvre est la responsable du service financier de la ville. En plus de répondre par écrit à ce questionnaire, elle nous a rencontré, plus d'une année plus tard, avec sa collègue responsable du service aménagement de la ville (Odile Grapin-Marty), pour nous présenter, dans les détails (sur l'impact de ce projet dans l'accroissement des bases du foncier bâti, notamment celles liées aux activités), l'Opération de Renouvellement Urbain menée par la ville depuis 2005.

² Nous reviendrons, légèrement plus loin, amplement sur cette opération qui va nous servir de cas illustratif dans ce sous-chapitre de la thèse.

A Maisons-Alfort où le foncier bâti est aussi perçu comme une priorité, Carlier¹ a cité « *la politique de réaménagement urbain et de reconstruction équilibrée du bâti ancien menée depuis plusieurs années* » (renouvellement du parc immobilier communal, en locatif et en accession à la propriété) comme explication majeure par rapport à la hausse des bases communales du foncier bâti, dont la croissance annuelle est estimée, en 2008, à 3,0% : presque la même que celle des bases de la TH (3,1%), et ce, bien que Maisons-Alfort soit bien connue, en matière de fiscalité directe locale, pour être une commune fortement dominée par la taxation des ménages (ici la taxe d'habitation) que celle des entreprises, dans laquelle ne rentre que partiellement la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Selon Carlier, cette politique visant l'amélioration des recettes du foncier bâti par le réaménagement urbain et la reconstruction du bâti ancien, autrement dit le renouvellement urbain, a permis à la commune d'espérer percevoir en moyenne « *une recette fiscale annuelle supplémentaire* » nette (liée uniquement à la base, c'est-à-dire au revenu cadastral net) d'environ 80.000 euros.

Enfin à Orly, ce sont à la fois le renouvellement urbain, « type centralité » et la « *reconquête d'anciennes aires industrielles* » qui ont été cités comme stratégies développées pour accroître les bases du foncier bâti qui, en outre, dispose, entre 2003 et 2006², du taux de croissance le plus élevé (+7,5%) des quatre impôts directs locaux : TP : +6,5% ; TH : +6% et FNB -7,2%.

« *La stratégie induite par la situation de la commune pour rendre plus productif et efficace les recettes issues du foncier bâti consiste en une politique volontariste d'aménagement et de développement urbain orientée vers le renouvellement urbain et la reconquête des territoires*

¹ Christophe Carlier, est le Directeur financier de la ville. Après avoir répondu à notre questionnaire, il nous a invité à une rencontre autour des questions posées et du sujet de recherche lui-même, qu'il trouve, par ailleurs, très intéressant comme thème de recherche, puisque selon lui, il pose clairement le débat, d'une part, sur les problèmes actuels de la fiscalité directe locale et, d'autre part, sur l'intérêt même du foncier bâti, que plusieurs élus considèrent comme un impôt ménage (économie résidentielle), alors qu'il concerne également les entreprises (économie productive).

² La commune nous signale ne pas être en mesure, au moment où elle répondait au questionnaire, de nous fournir les taux de croissance sur 10 ans, comme nous les avons demandés dans notre questionnaire. Ensuite, malgré deux nouvelles demandes pour obtenir les taux et bases et produits des 4 impôts directs locaux entre 1999 et 2009, afin que nous fassions les calculs nous-mêmes, c'est-à-dire comme nous l'avons finalement fait avec Créteil et Rungis, nous n'avons pas obtenu satisfaction, puisque celles-ci sont restées sans suite.

en difficulté (Grand ensemble, friches, centre ancien) et le soutien au développement et/ou redéploiement des zones d'activités existantes. », a exactement écrit Lanctin¹.

Si la taxe foncière sur les propriétés bâties a, sans aucun doute, constitué une priorité dans les trois communes dont les réponses au questionnaire de septembre 2008 sont ci-dessus analysées, il s'agit clairement du foncier bâti dans son ensemble, c'est-à-dire sans distinction faite entre celui dit « habitat » et celui dit « économique ». Parce que, si l'on procède à cette distinction, toujours en se fondant sur les mêmes réponses au questionnaire, on verrait qu'il existe des différences particulières dans les priorités pour l'un ou pour l'autre.

Par exemple, on peut dire qu'Orly est la seule commune qui a affiché une stratégie ou une ambition forte et marquée pour les activités (*reconquête des territoires en difficulté – friches industrielles, centre ancien* – et « *soutien au développement et/ou redéploiement des zones d'activités existantes* »), donc pour le foncier bâti « économique ». A Arcueil, on serait plutôt tenter de dire que ce sont les deux (foncier bâti « activités » et foncier bâti « logements ») qui sont affichées, en ce sens que dans l'Opération de Renouvellement Urbain citée et sur laquelle la commune fonde principalement son discours, on voit que les orientations sont aussi bien portées sur le foncier bâti « habitat » que sur le foncier bâti « économique ». En revanche, l'analyse ou l'étude proprement dite du projet, auquel on va plus loin s'intéresser², va révéler une tendance davantage orientée vers le foncier bâti « économique ». Au contraire à Maisons-Alfort, il semble que l'évidence soit plutôt en faveur du foncier bâti « habitat ». On peut même ici parler d'une stratégie clairement affichée pour le foncier bâti « logements », car les mots qui soutiennent principalement la réponse de Carlier sur cette question sont les suivants : « *renouvellement du parc immobilier communal, en locatif et en accession à la propriété* ».

¹ Sébastien Lanctin est le Responsable du service de l'Urbanisme : c'est lui qui était chargé de répondre par écrit au questionnaire que nous avons envoyé à la ville (en l'adressant, bien sûr, au Maire et aux élus locaux : voir annexe 2, courrier accompagnant le questionnaire envoyé aux 47 communes du Val-de-Marne).

² Comme nous l'avons précisé ailleurs dans ce travail, l'idée de faire une étude de cas sur l'opération de renouvellement urbain (ORU) menée par Arcueil nous est venue très tardivement. C'est, en effet, seulement après analyse des réponses du questionnaire de septembre 2008, que nous avons sollicité et obtenu l'accord de la ville pour faire cette étude de cas, dont le but principal est de nous permettre d'illustrer et de davantage soutenir ce sous-chapitre de la thèse.

- **L'Opération de Renouvellement Urbain d'Arcueil, un exemple édifiant sur la question**

- **Pourquoi ORU Arcueil ?**

Cette opération a été considérée par la ville, en réponse à notre questionnaire, comme « *une stratégie mise en œuvre pour rendre le foncier bâti plus productif* », donc comme une alternative économique par rapport à la mutualisation de la taxe professionnelle. En plus, Arcueil fait partie des deux communes (l'autre étant Maisons-Alfort) qui, dès réception du questionnaire, ont manifesté leur volonté, d'une part, de nous rencontrer (les deux) et, d'autre part, de nous proposer de l'aide technique, au cas où nous serions intéressé, dans le cadre de cette thèse, pour une étude de cas approfondie relative à la taxe foncière sur les propriétés bâties, notamment à sa partie « économique ».

- **Quel est le site concerné par l'ORU ?**

A Arcueil, la zone concernée par l'ORU¹ correspond, à peu près, au ¼ nord-ouest de la ville. Cette portion de territoire (110 ha selon la Convention Partenariale signée avec l'ANRU en juin 2005²) située, est aujourd'hui en forte mutation. La ville, grâce aux appuis principaux de l'ANRU et de la SADEV94³ (l'aménageur du département), y effectue des renouvellements, à la fois par des logements et par des activités:

- 2 projets : projet « ANRU Vache noire » et projet « ANRU intercommunalité », associant Arcueil et Gentilly : il s'agit de « ANRU cité Chaperon vert » ;

¹ L'opération de renouvellement urbain, dont il est question dans cette étude de cas, ne concerne pas seulement la commune d'Arcueil, d'autant qu'elle couvre aussi une partie de la ville de Gentilly. On parle souvent, d'ailleurs, (à l'échelle nationale, par exemple : ANRU) du site d'Arcueil-Gentilly (voir figure 2 de la page 372, délimitant les périmètres de l'ORU et ceux où interviennent l'ANRU, qui est un des partenaires au renouvellement urbain entrepris principalement par la Communauté d'Agglomération du Val-de-Bièvre, dont sont membres les deux communes).

² Il importe, cependant, de préciser que l'opération de renouvellement urbain, en tant que telle, a commencé bien avant 2005, c'est-à-dire avant la signature de la convention avec l'ANRU. En effet, la convention de l'ANRU-Arcueil concerne principalement les logements dont on peut, effectivement, situer leur début de renouvellement ou de construction en 2005 (voir tableau 46 : page 374).

³ La majorité des acteurs ayant pris part à cette opération sont publics. En dehors des 3, déjà cités (commune, SADEV et ANRU), il s'agit de l'Office Public Intercommunal d'HLM d'Arcueil-Gentilly, de la Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, du Conseil Général du Val-de-Marne, du Conseil Régional d'Ile-de-France et de l'Etat. On peut, tout de même, citer des acteurs privés, mais dont les rôles ne sont pas directement liés au projet lui-même (c'est-à-dire pas des porteurs de projet) : les promoteurs du centre commercial, l'opérateur téléphonique Orange, etc.

- 3 ZAC : ZAC « Porte d’Arcueil », c’est-à-dire là où se situe le siège social d’Orange¹ (60.000 m² de bureau), ZAC « Vache Noire » et ZAC « Chaperon vert ».

Selon les autorités municipales, rencontrées au cours de l’une de nos visites de terrain, cette partie de la ville représentait, c’est-à-dire avant que cette opération ORU ne soit lancée, à la fois une sorte de zone industrielle abandonnée et un quartier en état de dégradation avancé. De surcroît, le quartier était quasiment coupé du centre ville et presque oublié des autorités municipales : bâti, soit peu dense et dégradé, soit totalement obsolète (La Vache noire) ; en un mot, un quartier dans un état de dégradation avancé, mal desservi, quasiment isolé du reste de la commune.

Pour, cependant, comprendre cette vétusté et cet état de délabrement, dont on a ici fait mention, il faut décrire et préciser l’historique de ce qui est actuellement appelé l’ancienne cité « Chaperon vert », c’est-à-dire un des deux sites concernées par l’opération.

Construite à la fin des années 1950, dans une période où les besoins en logements étaient, en France, très élevés, la cité « Chaperon vert » fut constituée de 1.600 logements sociaux, répartis sur trois grands ensembles de 10 étages et une vingtaine de bâtiments de 4 étages. L’historique de ce quartier est doublement particulier :

- d’abord, parce qu’il est bâti sur un site qui, jadis, appartenait à l’Etat mais dont les deux communes (Arcueil et Gentilly) ont fini par obtenir, dans les années 50, la cession² pour les besoins en logements;
- ensuite, parce qu’il a été l’objet d’un aménagement et d’une construction intercommunaux : la Cité « Chaperon vert » a été aménagée et construite par un office public intercommunal (OPIHLM) regroupant Arcueil et Gentilly.

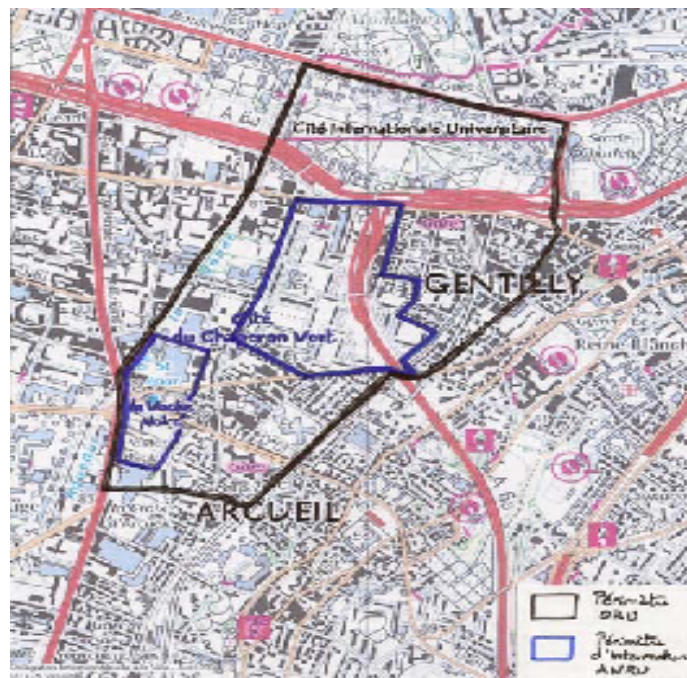
Concernant sa situation, il faut souligner que le « Chaperon vert » présentait un profil enclavé et presque fermé sur lui-même, donc difficile d’accès. Le chaperon vert est, en effet, limité, voire traversé par des infrastructures qui ne facilitaient pas son dessert :

¹ Il s’agit de l’opérateur téléphonique « Orange ».

² Il s’agit presque d’un échange, car après avoir cédé ce site à ces deux communes, l’Etat a, en contrepartie, obtenu de celles-ci d’autres emprises foncières dont, par exemple, le terrain Lénine, situé au nord de la cité « Chaperon vert ».

- au nord, le boulevard périphérique qui sépare Gentilly de la Cité Universitaire Internationale ;
- à l'est, l'autoroute A6a, qui isolait plusieurs bâtiments du quartier ;
- au sud, la ligne du RER B et ses normes de protection ;
- à l'ouest, l'aqueduc de la Vanne, qui prive le quartier d'une ouverture vers la commune limitrophe de Montrouge.

Figure 2 – Du périmètre de l'ORU Arcueil-Gentilly aux périmètres ANRU « Vache Noire » et « Chaperon Vert »



Source : Ville d'Arcueil

- **Comment se présente aujourd'hui l'Opération et quelles sont les premières conclusions tirées, en termes de retombées économiques fiscales, foncier bâti précisément ?**

La première zone concernée par l'opération pas totalement livrée¹ (voir le récapitulatif de la page 373) et déjà les autorités parlent de retombées fiscales assez conséquentes sur les bases, notamment activités (économiques) de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹ C'est-à-dire au moment où nous réalisons cette étude.

Récapitulatif sur les différentes livraisons enregistrées entre fin 2006 et fin 2008

Nature des livraisons	SHON (en m ²) et/ou nombre d'articles livrés	Année de livraison
« Activités » (en SHON)		
Centre commercial	53.000	2006
Siège social d' « Orange »	100.000	2006
Petits commerces aux pieds d'immeubles	960	2007
Immeuble de bureau « Visium »	10.000	2008
SHON totales livrées	163.960	/
« Logements » (en nombre)		
Logements de « Porte d'Arcueil »	170	2007
Logements « Clos de Guises »	102	2007
Logements de la « Cité Paysagère »	102	2008
Total logements livrés	374	/

Source : auteur, à partir des données fournies par le Pôle développement urbain de la ville.

En effet, au lendemain de ces différentes livraisons qui ont fait suite à la grande opération de renouvellement urbain enregistrée par la ville au cours de ces dernières années (voir tableaux 46 et 47 de la page 374, exprimant les surfaces de locaux non résidentiels et résidentiels commencés dans la commune¹ entre 2000 et 2009), le constat qui est fait est que les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont passées de 29.682.000 € à 33.081.000 € entre 2006 et 2007, puis de 33.081.000 € à 37.801.000 € entre 2007 et 2008 et enfin de 37.801.000 € à 41.595.000 € entre 2008 et 2009 ; soit largement les hausses les plus élevées connues (respectivement 11,45%, 14,26% et 10,03%) au cours de la décennie 1999-2009 (voir graphique 20 : page 374).

¹ Nous précisons qu'il s'agit de locaux non résidentiels et résidentiels (logements) dont les constructions ont commencé. Nous précisons également que les données qui sont représentées dans ces tableaux concernent l'ensemble de la commune, c'est-à-dire pas uniquement l'ORU ; bien que celle-ci soit, principalement, à l'origine de la hausse vertigineuse des statistiques notée entre 2004 et 2009 (que ce soit chez les locaux non résidentiels, comme chez les logements).

Tableau 46 – Surfaces de locaux non résidentiels commencés à Arcueil, 2000-2009 (en mètres carrés)

	Surfaces totales dont :	- locaux de bureaux	- locaux de commerce	- locaux d'hébergement hôtelier	- entrepôts
2000	4.484	1.462	0	0	2.860
2001	3.974	0	30	0	0
2002	6.415	5.780	186	0	386
2003	2.032	0	0	0	942
2004	102.726	46.876	51.446	3.549	0
2005	13.061	12.006	515	0	383
2006	16.547	16.433	0	0	19
2007	20.803	20.307	496	0	0
2008	14.326	0	0	10.389	0
2009	1.846	0	0	0	0

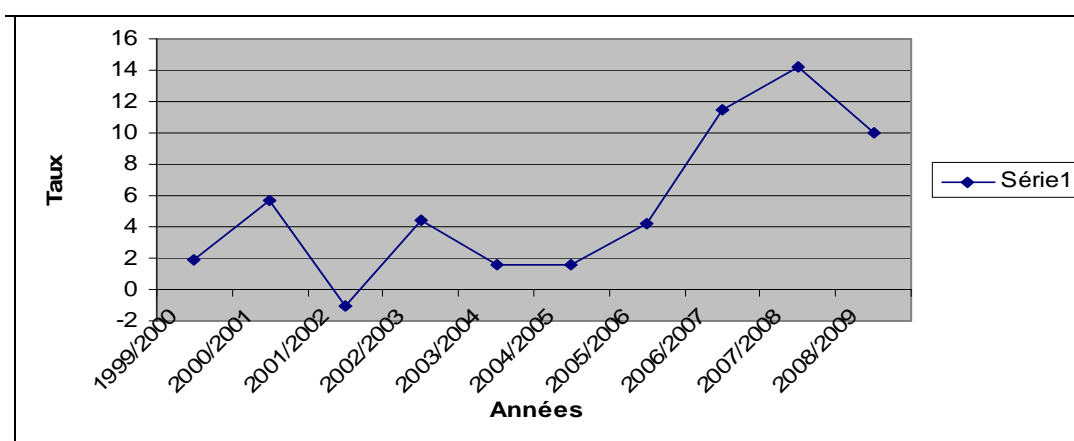
Source : auteur, à partir de la base de données Sit@del2 (base consultée en août 2011).

Tableau 47 – Surfaces de logements commencés à Arcueil, 2000-2009 (en mètres carrés)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Surfaces totales	1.640	669	1.378	514	3.528	18.263	13.232	310	3.558	322

Source : auteur, à partir de la base de données Sit@del2 (base consultée en août 2011).

Graphique 20 – Evolution des bases du foncier bâti à Arcueil, 1999/2000 à 2008/2009 (en pourcentage)



Source : auteur, à partir des données fournies par le service financier de la ville.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, grâce à l'ORU – c'est-à-dire comme nous l'a d'abord précisé la responsable du service financier de la ville, citée plus haut – se présente aujourd'hui à Arcueil comme l'impôt ayant connu la plus grande évolution des bases au cours de la décennie 1999-2009 (voir tableau 48 : page 375), qui correspond aussi à la première

décennie de mutualisation de la taxe professionnelle dans cette commune¹. La taxe foncière sur les propriétés bâties a, en effet, enregistré au cours de cette décennie un taux d'évolution de +67,9% (voir tableau 48 : ci-dessous) ; alors qu'en 2008, quand la commune répondait à notre questionnaire, le taux d'évolution décennal (1997-2007) des bases du foncier bâti qui nous a été fourni par le service financier était de +52%, soit une hausse de presque 16 points en seulement 2 ans.

Tableau 48 – Dynamiques des bases à Arcueil, 1999-2009 (en milliers d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/1999
Bases d'imposition												
TFB	24 781	25 255	26 704	26 431	27 610	28 046	28 486	29 682	33 081	37 801	41 595	67,9%
TFNB	64	66	60	95	137	146	154	172	165	102	94	47,5%
TH	21 473	21 840	22 530	22 512	22 907	23 641	24 108	24 499	25 175	27 383	28 685	33,6%
TP												

Source : auteur, à partir des statistiques du service financier de la ville.

Arcueil fait désormais partie des rares communes du Val-de-Marne dites « fortement résidentielles » et où le produit global, en 2008, du foncier bâti fait plus de deux fois celui de la taxe d'habitation : 7.932.513 € contre 3.885.505€² (l'autre commune qui est dans le même cas est la commune limitrophe de Gentilly, aussi en pleine phase de renouvellement urbain : 7.879.555 € contre 1.411.991 €). Pourtant, le foncier bâti dispose d'un taux d'évolution décennal³ (taux votés entre 1999 et 2009) presque égal (très légèrement inférieur d'ailleurs) à ceux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties⁴ (voir tableau 49 : page 376).

¹ Depuis 2000, la ville d'Arcueil ne perçoit plus directement la taxe professionnelle, car étant membre d'un EPCI à TPU, en l'occurrence la Communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre.

² **Source** : site internet Ministère des Finances : <http://www10.finances.gouv.fr/xls/94DPT.xls>

³ Ces taux sont donnés pour faire référence à « l'effet taux » qui peut, comme on le sait bien maintenant, être source de croissance fiscale.

⁴ Il paraît aussi juste de souligner que si l'écart est aussi grand, il peut être imputé, dans une certaine mesure, au nombre élevé de dégrévés. Selon Lefebvre, « 50% des contribuables ne paient pas la TH » à Arcueil. Sauf que dégrèvement ne veut pas dire exonération, dans la mesure où celui-ci est compensé par l'Etat. En revanche, cela ne change pas grand-chose par rapport aux conclusions tirées dans cette étude de cas, qui montre clairement une dominance de la dynamique des bases du foncier bâti à Arcueil entre 1999 et 2009 ; alors que la dynamique des taux, au cours de la même période, révèle plutôt un « *statu quo* ».

Tableau 49 – Dynamiques des taux à Arcueil, 1999-2009 (en pourcentage)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/1999
Taux d'imposition												
TFB	19,87	19,27	19,75	20,64	20,85	20,95	20,95	20,95	20,95	20,95	20,95	5,4%
TFNB	20,47	19,85	20,35	21,27	21,48	21,59	21,59	21,59	21,59	21,59	21,59	5,5%
TH	13,55	13,14	13,47	14,08	14,22	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29	5,5%
TP	14,53											

Source : auteur, à partir des statistiques fournies par le service financier de la ville.

Avec un taux d'évolution décennal presque égal à ceux de la taxe d'habitation et du foncier non bâti et malgré l'ambition de mixité entre logements et activités affichée, au cours de l'élaboration du projet, nous constatons que c'est le foncier bâti, principalement « activités » (voir comparativement les tableaux 46 et 47 : page 374), qui sort largement renforcé de l'opération de renouvellement urbain qui se réalise présentement à Arcueil ; d'où aujourd'hui cet écart, en matière de base et de rendement, noté entre la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Conclusion : un bon « effet base » de la taxe foncière sur les propriétés bâties (« activités », plus précisément) dû, en très grande partie, à l'Opération de renouvellement urbain menée par la ville, sous la houlette des acteurs comme la SADEV94 et l'ANRU.

Quelques images illustratives (Photos¹ : source Fernando Uruijo pour la SADEV) sur l'ORU d'Arcueil.



Photo 7



Photo 8



Photo 9

Photos 7 ; 8 et 9 – Logements ORU Arcueil.



Photo 10 – Immeuble France Télécom.



Photo 11– Siège social d'Orange.



Photo 12 – Centre commercial de la Vache Noire.



Photo 13 – Le Jardin sur le Toit (1).



Photo 14 – Le Jardin sur le Toit (2).



Photo 15 – Un hôtel et un cinéma pour la Vache Noire – Architecte : E. Morvan (à venir).

¹ Ces photos sont extraites du site de la SADEV94, juin 2010 : http://www.sadev94.fr/operations/arcueil_ope.php. Elles accompagnent cet article intitulé: « *L'opération des Portes d'Arcueil : 14 hectares dédiés à la performance économique et au cadre de vie.* »

A la fin de ce chapitre, ce qu'il faudrait principalement retenir, c'est que l'étalement et la densification (qui passe notamment par le renouvellement urbain) peuvent, de façon significative, contribuer au développement et au renforcement des bases du foncier bâti.

D'abord, le constat ou le résultat qui découle de l'analyse effectuée est que, quelle que soit la stratégie valorisée par une commune « aménageuse » (étalement ou densification), c'est le foncier bâti, dans son ensemble, qui semble connaître un accroissement de ses bases respectives. Il convient, en revanche, de préciser que dans la densification, principalement exprimée par le renouvellement urbain, c'est la stratégie économique qui semble être plus souvent mise en valeur (exemple du département du Val-de-Marne et particulièrement les communes de Créteil, Rungis et Arcueil, voire Orly); contrairement à l'étalement où, vu le contexte et la situation d'aujourd'hui¹, il est très difficile, voire très hasardeux de se prononcer pour une dominance d'une stratégie sur l'autre.

En effet, le Val-de-Marne, grâce à des stratégies plus orientées vers la densification que l'étalement, est aujourd'hui qualifié de « *petit dragon économique* »² de la région Ile-de-France. Le Val-de-Marne se positionne aujourd'hui, notamment en matière d'immobilier d'entreprise (offre immobilière, qualité du cadre de vie, etc.), comme le département le plus attractif de l'Ile-de-France, devant même les Yvelines, les Hauts-de-Seine et l'Essonne³. Le

¹ Par contexte, nous faisons allusion au débat ici largement relayé entre ceux qui associent, *ipso facto*, l'étalement à la profession résidentielle et ceux qui pensent qu'il n'existe pas, voire n'existe plus de fonction spécifiquement dévolue à la périurbanisation ou à l'extension, puisqu'aujourd'hui on constate que les communes « étalent », autant pour recevoir de nouveaux habitants que pour recevoir de nouvelles activités. Par situation d'aujourd'hui, nous faisons allusion aux chiffres donnés en 2004 (CERTU/JC CASTEL, 2004) sur l'étalement urbain et qui placent désormais les activités devant les logements, en termes de surfaces annuellement construites (chiffres, au demeurant, en partie confirmés par les statistiques révélant les surfaces de constructions autorisées en Seine-et-Marne en 2007, 2008 et 2009 : tableau 44 page 361 ...): d'après CERTU/JC CASTEL, plus de la moitié des mètres carrés construits, en 2003, dans le périurbain sont consacrés aux activités. Nous faisons aussi allusion à la non réalisation, comme nous l'avons fait avec le renouvellement urbain à Arcueil, d'une étude de cas qui devait davantage mieux nous permettre de nous positionner par rapport à cette question de recherche ici posée et analysée.

² Comme nous l'avons ailleurs précisé dans ce travail d'études et de recherches, au cours de ces dix dernières années, ce sont plusieurs grands groupes (Orange, Leclerc, Fnac, LCL, Ricoh, Thalès, etc.) qui ont choisi d'installer leur siège social dans le Val-de-Marne ; ce qui n'a pas manqué de renforcer le tissu économique essentiellement composé de PME : 90% des entreprises présentes dans le Val-de-Marne, emploi en 2010, moins de 10 salariés.

³ Selon la Conseil Economique et Social en Ile-de-France (2005), les Hauts-de-Seine et les Yvelines (hormis Paris bien sûr) représentent les départements les plus industrialisés de la Région Ile-de-France. Quant à l'Essonne, il symbolise, le département ayant le taux d'industrialisation le plus élevé au cours de ces dernières décennies. Quant au Val-de-Marne, il est le département le moins industrialisé de la Région avec seulement un taux d'industrialisation de 6,1% (par « industrialisé » ou « industrialisation », il faut comprendre principalement les secteurs secondaire et tertiaire, car selon le CES/IDF « *le monde d'hier, où les découpages statistiques*

Val-de-Marne dispose aujourd'hui (Gouge, janvier 2011) d'un parc « immobilier d'entreprise » de plus de 3,6 millions de mètres carrés et d'une offre disponible de bureaux de 260.000 m² en chantier et 85.800 m² de locaux neufs. Cette année (2011), il est, de surcroît, prévu des livraisons de 38.250 m² concernant cinq sites : Gobelins métropolitain et ZAC des Bourmants à Villejuif, Parc de la Cerisaie à Fresnes, Europarc à Créteil, Parc de Helios à Villeneuve-le-Roi. Aussi, il est annoncé, d'ici à 2013, notamment sur deux grandes opérations (Ivry Confluence et Cœur d'Orly) 420.000 m² supplémentaires.

Si l'on s'intéresse, à présent, aux trois communes val-de-marnaises effectivement analysées et étudiées dans ce travail d'études et de recherches et qui soient concernées par le renouvellement urbain (Créteil, Rungis et Arcueil), elles penchent clairement toutes pour la stratégie économique. Même Maisons-Alfort qui a été citée dans cette partie et qui, du reste, est une commune très connue pour sa fonction résidentielle, cherche désormais, par le biais du renouvellement de son parc immobilier, à attirer plus d'entreprises sur son territoire, tel que cela nous a été finalement confié le Directeur du Service Financier, au cours de l'entretien déjà cité¹ (plus haut).

Et, si l'on rajoute dans cette catégorie la commune d'Orly, également citée dans cette sous-partie, on pourrait dire que 4 (Créteil, Rungis, Arcueil, Orly) des 5 communes (les 4 citées + Maisons-Alfort) sont largement en faveur de cette stratégie, bien que certaines d'entre elles (Arcueil et Créteil) ne l'aient pas affichée de façon explicite, soit en répondant à notre questionnaire (Arcueil), soit au cours des entretiens qu'elles nous ont respectivement accordés (Créteil surtout). Pourtant, il suffit d'analyser les aménagements portant ce nom ou pouvant être assimilés comme du renouvellement urbain, pour rapidement s'en apercevoir : ORU Arcueil et les séries d'opérations de renouvellement et de renforcement des zones ou quartiers d'activités sur Créteil (l'Echat, Europarc, constructions de nouveaux immeubles de bureaux etc.).

S'agissant des explications à apporter par rapport à cette situation, à laquelle semble bien tirer profit le foncier bâti, nous pensons qu'il faut principalement les situer dans les changements, « *sous l'effet des nouvelles conditions de mobilité* », connus par la ville, en

distinguaient aisément les activités primaires, secondaires (industrie) et tertiaires (services) est quasiment révolu. L'évolution de notre environnement fait que les réalités des activités économiques sont désormais autres, plus complexes... » (page 7).

¹ Il s'agit de l'entretien du 30 septembre 2008, cité plus haut.

matière d'aménagement, notamment au cours de ces dernières décennies (FNAU, décembre 2000) : il s'agit surtout du changement de taille, mais aussi du changement de forme.

La ville du futur, selon le FNAU¹, devrait chercher à atteindre, un double objectif :

- « *maîtriser les extensions périurbaines en évitant d'accroître la dépendance de l'automobile et ménager la diversité sociale et générationnelle dans tous les quartiers,*
- *mettre en œuvre une politique de renouvellement urbain qui permette de réhabiliter la fonction résidentielle dans la ville d'avant automobile.* »

Or, ce double objectif semble mettre le foncier bâti, en ce qui concerne l'articulation entre fiscalité directe locale et formes d'aménagement, au cœur des stratégies spatiales communales. Puisqu'il existe une complémentarité effective, en matière d'aménagement, entre les opérations de logement et celles portant sur le développement de l'activité (Guelton, 2005). Selon Guelton, analysant la fiscalité foncière locale, les opérations de logements sont complémentaires au développement de l'activité, mais pas semblables² ; car « *les opérations de logements sont à la fois plus coûteuses en investissement et génèrent moins de ressources fiscales* » que celles portant sur les activités.

¹ Cette remarque de la FNAU concerne principalement les agglomérations qui, selon elle, ne peuvent plus se contenter d'une seule et unique forme urbaine, en matière d'aménagement.

² Cette précision est apportée par Guelton par rapport au rendement, au retour sur investissement ; bref par rapport aux retombées fiscales foncières.

Conclusion partielle

Si la corrélation entre foncier bâti et stratégies de développement économique est parfois¹ faite, rarement, en France, celle-ci est établie entre la taxe foncière sur les propriétés bâties (ou fiscalité locale, en général) et les formes d'aménagement (stratégies spatiales). Cette précision est apportée pour, d'une part, faire le bilan critique de l'analyse de cette partie et, d'autre part, montrer qu'en France, l'analyse corrélatrice entre la fiscalité directe locale (dans son ensemble, en général, et foncier bâti, en particulier) et stratégies de développement territorial est rarement établie dans les différents champs de la recherche s'intéressant à l'action publique locale. En général, que ce soit pour les stratégies « économiques » ou pour les stratégies que l'on a dans cette thèse appelées « spatiales » (les formes urbaines), les analyses corrélatrices dans ce domaine souffrent d'une certaine négligence ou méconnaissance de la part, non seulement de plusieurs chercheurs², mais également des élus locaux, surtout quand il s'agit de corrélations à faire avec les impôts fonciers (la taxe foncière sur les propriétés bâties). Pourtant, ceux-ci semblent présenter, tel que nous avons cherché à le montrer tout au long de cette recherche scientifique, de bons profils pour répondre à de tels objectifs.

En effet, la corrélation entre emploi et stratégies de développement territorial (économiques surtout) semble avoir pris le dessus, et cela, en dépit des nombreux effets pervers³ qui se cachent derrière cette question.

« Pour nous, le développement local, avant d'être un processus ou un état, est un mandat. Ce mandat donné aux responsables locaux est simple : il porte sur le maintien et le développement de l'emploi, de la cohésion, mais aussi du revenu, dans le territoire. On n'a encore pas vu de candidat aux élections locales se fixer comme objectif d'augmenter le PIB !

¹ « Parfois », car ce n'est pas souvent le cas.

² Comme on l'a mentionné dans l'introduction générale de cette thèse, exactement dans la partie intitulée « justification du sujet », il est tout simplement rare de trouver des articles, ouvrages, et autres, s'intéressant à ce type d'étude ou d'analyse, même si l'on reconnaît, par ailleurs, l'existence de quelques auteurs qui ont parfois cherché à attirer l'attention des élus locaux sur cette question (mais plutôt avec la taxe professionnelle). On peut, par exemple, citer Bouinot (décembre 1993), Jallas et al. (2006).

³ Nous avons analysé quelques uns d'eux en introduction générale et dans notre deuxième partie, quand nous étudions les interventions économiques des communes.

D'ailleurs vous allez voir que la géographie de l'emploi suit celle du revenu, en non celle du PIB : le revenu local génère de l'emploi local. Il se situe donc bien en cœur des attentes du développement local », avait déclaré Davezies (avril, 2002), à propos de la triple corrélation revenu, emploi et développement local (par opposition à celle privilégiant PIB et développement local), fréquemment établie en France.

S'agissant des communes, sur lesquelles porte particulièrement cette étude, la plupart d'entre elles qui ont répondu à notre questionnaire¹, et particulièrement à la question renvoyant à une éventuelle corrélation entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les stratégies de développement territorial, l'ont fait :

- soit de façon laconique²,
- soit ne voient pas exactement cette possibilité de corrélation que nous cherchions à établir (Vitry-sur-Seine, par exemple),
- soit la voient, mais avec des réticences, surtout comparée à celle qui aurait pu être établie avec la taxe professionnelle (aujourd'hui on dirait ses remplaçants), qui semblait davantage les intéresser ou attirer leur attention (Ivry) ;
- soit, enfin, la voient, mais seulement dans le long terme (Orly).

Il importe également de souligner, au terme de cette troisième partie, que le foncier bâti, grâce à ses nombreux avantages liés, non seulement à ses bases (activités surtout) qui offrent plusieurs possibilités de développement économique (industrie, services-bureaux, petit commerce, commerce en gros, habitat privé, habitat social : quoi que l'on dise, etc.) et spatial (renforcement du bâti par la densification, renforcement du bâti par l'étalement, ou les deux à la fois), mais aussi à son rendement, semble présenter le meilleur profil, si toutefois les communes désirent corréler les stratégies de développement avec la fiscalité directe locale. En effet, celui-ci semble disposer de presque toutes les qualités requises, en matière de taxation locale, pour permettre aux communes de mieux asseoir leurs stratégies de développement économique et spatial. Que ce soit avec les stratégies économiques (chapitre 2) ou avec les

¹ Il s'agit précisément des communes val-de-marnaises à qui nous avons soumis, en septembre 2008, le questionnaire très souvent cité dans ce travail: voir annexe 2.A.

² Ici plusieurs d'entre elles, à défaut de voir dans le foncier bâti une qualité suffisante de corrélation avec les stratégies, notamment « économiques », se rabattent, soit sur la taxe professionnelle qu'elles assimilent aussitôt aux entreprises (c'est le cas souvent des communes dominées surtout par les activités telle que Rungis), soit sur la taxe d'habitation dans laquelle elles voient un meilleur profil, en matière de stratégie résidentielle (c'est le cas souvent des communes dominées par les logements, comme Maisons-Alfort, bien qu'elle n'exclue pas aussi de s'orienter également vers les stratégies purement économiques).

stratégies spatiales (chapitre 3), le foncier bâti, notamment activités, s'en sort plutôt bien, puisqu'il offre toujours des perspectives intéressantes de développement. Dans une fiscalité aujourd'hui plus que critiquée et quasiment désavouée (voir première partie de ce travail), où certains impôts cristallisent les critiques (ancienne taxe professionnelle, voire les impositions l'ayant directement remplacée – CVAE précisément –, taxe d'habitation, voire taxe foncière sur les propriétés non bâties), la taxe foncière sur les propriétés bâties se comporte plutôt bien, notamment en termes de diversité (foncier bâti économique principalement) et de croissance des bases fiscales.

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Hormis les problèmes relatifs aux principes fondamentaux (principes de base) de la décentralisation (répartition des compétences et des charges entre législateur et collectivités territoriales : inadéquation entre charges transférées et ressources transférées et collectées, menace de l'autonomie fiscale, etc.) et auxquels nous nous sommes largement intéressé dans cette thèse (chapitre I de la 1^{ère} partie), la fiscalité directe locale française est principalement confrontée à la problématique relative à la prise en charge par le législateur (ici l'Etat) des parts entières devant constituer ce que l'on appelle communément « le financement par le contribuable¹ ».

Selon plusieurs auteurs, cités dans cette thèse (Guengant, Arthuis, Fréville, Robert, Laurent, Thoris, etc.), cet interventionnisme² de l'Etat, qui, au fil des années, a fini par atteindre des proportions inquiétantes, n'est que la résultante d'une fiscalité directe locale obsolète³ (Robert, 2004), à « *bout de souffle* », à « *avenir incertain* » (Laurent, 2005), mal reformée⁴, voire à réformes souvent inachevées (Guengant, 2005a et 2008). En effet, force est de reconnaître, à la suite des investigations menées, d'une part, et des analyses scientifiques faites dans le cadre de la thèse, d'autre part, que la fiscalité directe locale française mérite aujourd'hui une attention plus accrue, pour ne pas dire très particulière, de la part du législateur, et cela, malgré les efforts notoires consentis au cours de ces dernières années (les sept, voire huit dernières plus précisément, c'est-à-dire depuis 2003) :

- Acte 2 de la décentralisation adopté entre 2003 (*phase institutionnelle*, renvoyant à garantie constitutionnelle de mars 2003 : article 72.2) et 2004 (*phase concrète*,

¹ Par ce groupe de mots, nous faisons allusion aux prises en charge par l'Etat de certaines parts dans les impôts, telles que l'ancienne taxe professionnelle, la taxe d'habitation, voire la taxe foncière sur les propriétés bâties.

² L'interventionnisme est le terme souvent utilisé pour désigner cette prise en charge par l'Etat de la fiscalité directe locale, qui est censée être payée par les contribuables désignés.

³ L'auteur parle exactement d'une fiscalité « *marquée par l'histoire* », puisqu'encore fondée en majorité sur des facteurs physiques et fonciers (les bases) et non sur des facteurs « économiques ».

⁴ Par cette expression, il faut entendre les échecs des réformes menées par le législateur vis-à-vis des taxes professionnelle et d'habitation, au cours de ces dernières années, et sur lesquelles l'auteur est largement revenu dans ses deux articles, respectivement publiés en 2005 et en 2008.

caractérisée par l'adoption des lois suivantes : Loi Organique du 29 juillet 2004, marquant la mise en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; Loi Organique du 1^{er} août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ; Loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales) ;

- révision générale des politiques publiques, au cours de laquelle l'Etat a commandé des rapports sur la clarification des compétences, l'allégement des contraintes normatives et les relations financières entre lui et les collectivités territoriales (Rapport Lambert en 2007 ; Rapport Balladur en 2009, etc.) ;
- suppression et/ou remplacement progressif de la taxe professionnelle par de nouvelles impositions, jugées plus compétitives ; ainsi que la nouvelle répartition de la fiscalité directe locale selon les échelons de la décentralisation (Loi de Finances pour 2010), etc.

En revanche, il importe de souligner que la fiscalité directe locale française n'est pas affectée de la même façon par les problématiques ci-dessus soulignées. En effet, si certains impôts qui la constituent concentrent très souvent, et depuis très longtemps, la plupart des critiques formulées à son encontre (ancienne taxe professionnelle, aujourd'hui ses remplaçants et taxe d'habitation), d'autres ne les connaissent quasiment pas, sinon très peu (taxe foncière sur les propriétés non bâties et surtout taxe foncière sur les propriétés bâties).

En France, au moment où la fiscalité directe locale est qualifiée de tous les maux, la taxe foncière sur les propriétés bâties semble particulièrement faire l'unanimité en matière de taxation locale. Celle-ci est très souvent présentée comme un « bon impôt local¹ ». Outre les qualités juridiques, techniques et urbanistiques qui lui sont constamment attribuées (un bon « effet taux », une faible prise en charge par l'Etat, une bonne assise urbaine, etc.), le foncier bâti dispose d'un bon « effet base », c'est-à-dire de nombreuses qualités économiques liées à l'assiette et dont a besoin un bon impôt direct local (voire un « *impôt optimal*² »).

¹ Voir première partie de la thèse, où nous avons défini, en se fondant, soit sur les points de vue des auteurs comme Fréville, Gilbert et Guengant, soit sur l'OCDE (nous reviendrons, un peu plus loin, sur les critères, selon l'OCDE, d'un bon impôt local), ce qui peut être considéré comme un « bon impôt local ».

² « *Impôt optimal* » est le concept utilisé par l'OCDE dans la définition des normes dont nous avons ici fait allusion.

La taxe foncière sur les propriétés bâties diffère, à bien des égards, des autres impôts directs locaux français (les principaux notamment : l'ancienne taxe professionnelle¹ et taxe d'habitation).

Premièrement, contrairement à l'ancienne taxe professionnelle (voire ses remplaçants), à la taxe d'habitation, et même au foncier non bâti, il dispose d'un bon « effet taux »². En effet, on peut désormais (depuis 1998³ exactement) soutenir que seule la taxe foncière sur les propriétés bâties peut varier de manière indépendante par rapport au principe de liaison des taux, qui accompagne la seule véritable marge de manœuvre des collectivités territoriales dans la chaîne d'établissement de l'impôt local, en l'occurrence le vote des taux (Dosière et Hoorens, op. cit.). Ce qui laisse supposer une probabilité élevée à répartir la charge de l'impôt sur cette taxe en cas de baisse des trois autres, si évidemment les collectivités désirent augmenter ou maintenir leurs ressources fiscales directes (Bouvier, op. cit. ; CPO, op. cit. ; UNPI, op. cit.). Cela semble même être aujourd'hui le cas en France où les collectivités locales (notamment les communes), pour faire face aux dernières mesures prises par le législateur (plafonnement depuis 2007 des dégrèvements de la TP, gel pendant trois ans, à compter de 2010, du montant des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, etc.), seraient en train de voter des taux « foncier bâti » élevés (UNPI, op. cit.).

Deuxièmement, la taxe foncière sur les propriétés bâties est l'impôt dans lequel l'Etat, par ses compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, tant décriées, intervient le moins. La taxe foncière sur les propriétés bâties est peu touchée par les exonérations et les dégrèvements que supportent les produits des autres impôts directs locaux. Alors qu'en 2007, la taxe d'habitation (30%), la taxe professionnelle (39%) et le foncier non bâti (11%) ont présenté des parts de prise en charge importantes, le foncier bâti, lui, n'a été compensé qu'à

¹ La conclusion est ici faite avec la taxe professionnelle, bien qu'elle soit aujourd'hui supprimée ou remplacée, pour la seule et simple raison que cette étude a été principalement faite avec elle et non avec ses remplaçants (on va les évoquer dans l'analyse seulement plus loin, quand il va s'agir de dégager les perspectives, dans le temps et dans l'espace, de cette thèse), qui sont effectivement entrés en vigueur qu'en janvier 2011, c'est-à-dire alors que nous sommes quasiment en fin de thèse.

² Pour rappel, l'effet taux explique, depuis l'Acte I de la décentralisation, celui-ci explique (Guengant op. cit.) 42% de la croissance du produit fiscal direct local. Les 58% restants sont attribués à l'effet base.

³ Rappel : avant cette date, seules la taxe d'habitation et la taxe professionnelle étaient véritablement touchées par le principe de la liaison des taux (la variation du taux de la taxe d'habitation détermine celle de la taxe professionnelle) ; mais depuis 1998 le foncier non bâti est également concerné. Car depuis cette année, la variation du taux de la taxe d'habitation détermine également celle du foncier non bâti (et vice versa) : une triple relation donc.

hauteur de 5%. Il est, à ce titre, considéré par plusieurs auteurs, tels que Guengant (2007), comme le seul impôt direct qui demeure encore véritablement local, en ce sens que son produit voté correspond, à peu près, à son produit effectivement payé par les contribuables.

Pour rappel, les exonérations et les dégrèvements législatifs compensent, pour l'essentiel, les effets indésirables engendrés par les réformes qu'ont principalement connues, au cours de ces dernières années, les principaux impôts qu'ils affectent ou qu'ils ont affecté. Pour l'ancienne taxe professionnelle, ils compensaient majoritairement les plafonnements accordés par le législateur pour certaines catégories de contribuables et pour la taxe d'habitation, ils cherchent à corriger les plafonnements, en fonction du revenu, mis en place depuis 2000. Ainsi, exonérations et dégrèvements législatifs constituent, selon de nombreux auteurs, une menace sérieuse pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales (chapitre I.3 de la première partie). Puisque, si les exonérations détruisent, d'une part, irréversiblement le potentiel fiscal local, les dégrèvements modifient, d'autre part, la nature des taxes et constituent, de ce fait, « *les instruments d'une réforme masquée des bases d'imposition.* » (Guengant, 2005).

En ce qui concerne son « effet base », c'est-à-dire les qualités qui renvoient, d'abord, à la nature et à la qualité du contribuable (incidence économique), ensuite, à l'ancrage territorial (incidence spatiale), il convient de rappeler que le foncier bâti, comparé à l'ancienne taxe professionnelle (voire ses remplaçants, tels que la CVAE) et à la taxe d'habitation, constitue encore une exception dans la fiscalité directe locale française. Alors que l'ancienne taxe professionnelle et la taxe d'habitation sont ou étaient respectivement accusées de comporter de nombreux effets pervers¹ et d'être partiellement assise sur le revenu² (la taxe d'habitation est désormais qualifiée d'« *impôt régressif* » – Fréville 2003 et 2005 –), la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle, semble être « plébiscitée ». Bien qu'elle soit assise sur du « *capital incomplet* » (Gilbert et Guengant, op. cit.), c'est-à-dire la valeur locative cadastrale (capital immobilier), la taxe foncière sur les propriétés bâties reste encore très majoritairement perçue

¹ Rappel de quelques effets pervers de l'ancienne taxe professionnelle : « *contribuable désigné* » différent du « *contribuable ultime* », donc forte possibilité de report de charge (Gilbert et Guengant, 1992), « *impôt anti-économique* », « *impôt anti-emplois* » (Soyer 2005), taxe à l'origine « *d'injustices entre les collectivités* » (Thoris 2008), etc.

² Cette critique est formulée à son encontre depuis 2000, c'est-à-dire au lendemain de la mise en place par le législateur des dégrèvements en fonction du « revenu », évoqués plus haut. Sinon, avant cette date, la base de la taxe d'habitation était quasiment la même que celle du foncier bâti, c'est-à-dire ne présentant pas un caractère régressif comme elle l'est aujourd'hui.

comme un impôt disposant à la fois d'une bonne incidence économique et d'une bonne incidence spatiale. Ces deux types d'incidences appliqués à la taxe foncière sur les propriétés bâties lui confèrent, en effet, très peu d'effets pervers¹.

La taxe foncière sur les propriétés bâties peut donc être, sans doute, présentée, à l'issue de ce bilan partiel établi sur les premiers résultats² de la thèse, non seulement comme un bon impôt foncier, mais également comme un bon impôt communal.

Les impôts fonciers locaux, notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties pour le cas de la France, sont presque partout présentés et considérés comme des impôts dont l'assiette (le foncier) dispose d'avantages fiscaux importants et parfois en dépit de certaines critiques dont ils pourraient faire l'objet, comme c'est présentement le cas en France avec la problématique liée à l'obsolescence des évaluations des bases.

En effet, la propriété immobilière est souvent présentée comme une assiette aisément identifiable, une base de la richesse qui autorise, tant la maîtrise du taux que de l'assiette. L'impôt foncier est connu pour avoir cette propriété remarquable de taxer un facteur de production, par essence immobile. « *L'espace valorisé par l'entreprise privée et l'action collective fournit, ainsi, une mesure de valeur dont l'imposition ne nuit pas à l'efficacité économique générale, au contraire de la taxation des facteurs de production mobiles qui introduit, elle, des distorsions dans la répartition des ressources.* » (Josselin et Rocaboy, op. cit.). Et d'après l'OCDE (CPO, op. cit.) une bonne taxation à l'échelle locale doit être comme les impôts fonciers, c'est-à-dire disposer des qualités et pouvoirs économiques suivants :

- une assiette large,
- un nombre de contribuables élevé,
- des taux modérés,

...mais également constituer une ressource significative pour les budgets locaux.

Pour ce qui est des qualités qui font de la taxe foncière sur les propriétés bâties un bon impôt communal, il convient de rappeler que d'après plusieurs auteurs (fiscalistes et économistes

¹ Pour rappel, le seul effet pervers qui est souvent attribué au foncier bâti est le caractère obsolète de la valeur locative à partir de laquelle est déterminée la base nette d'imposition (nous y reviendrons plus loin). Or, cette obsolescence ne concerne pas que le foncier bâti. Elle touche aussi particulièrement la taxe d'habitation, qui partage la même base que lui, et le foncier non bâti.

² Il s'agit principalement des résultats de la première partie de ce travail

notamment), il est l'impôt direct local français qui reflète plus, à cette échelle, la relation « *contribuable et service rendu* », principalement recherchée dans ce mode de financement (financement par le contribuable). Le foncier bâti, grâce particulièrement aux qualités relatives à sa base (spatiales et économiques surtout), présente une certaine cohérence politique à l'échelle communale plus qu'aux échelles départementale et régionale. En effet, la valeur des immeubles dépend largement de l'investissement public réalisé dans le quartier ou la commune et cet investissement de proximité s'est accru avec la décentralisation. Or, la taxe foncière sur les propriétés bâties est assez proche de ce que Josselin et Rocaboy (op. cit.) qualifie de « *rétribution pour le cadre de vie et les services locaux offerts* ». Cette approche est moins évidente pour les parts départementale et régionale, parce que tout simplement, les dépenses réalisées par les départements et les régions ont un effet plus diffus sur la valorisation d'un bien immobilier d'un investissement de proximité (CPO, op. cit.).

Compte tenu donc de cette proximité avec la collectivité territoriale « commune » (proximité de plus en plus rappelée par certains auteurs, tels que Gilbert – 1996 –, Josselin et Rocaboy – 2005 –, Nikonoff – 2010 –, voire par certaines structures, comme l'AMF- ADF et ARF – 2006 –, CPO – 2009 –), la taxe foncière sur les propriétés bâties n'a-t-il pas désormais un rôle déterminant à jouer dans le financement des villes ou des communes françaises?

Le financement de la ville par l'impôt constitue, en France, le principal moyen financier de l'action publique locale. Et la taxe foncière sur les propriétés bâties qui dispose du taux de croissance le plus élevé depuis l'Acte I de la décentralisation (+4,7%¹), semble être bien prêt aujourd'hui à accompagner les villes ou les communes dans leur financement. En effet, cet impôt peut permettre, surtout dans le moyen et le long terme, aux communes de mettre en œuvre des politiques de développement, d'autant que ses bases, à la fois « logements » et « activités », comme nous avons cherché à le vérifier tout au long de la troisième partie de ce travail, semblent être prêtes pour ces enjeux : politiques de développement économique, politiques de développement spatial, etc. En revanche, pour que celui-ci joue pleinement ce rôle, il mériterait, peut-être, de revoir son classement par le législateur dans la catégorie des impôts dits « ménages ». En effet, le classement de la taxe

¹ Contre +2,7 pour l'ancienne taxe professionnelle, +2,8% pour la taxe d'habitation et -1,0% pour le foncier non bâti. Quant au taux moyen, il est de 3,1%. Source : Guengant (mars-avril 2008), comme nous l'avons bien précisé dans la première partie de la thèse (il s'agit ici d'un rappel comme la plupart des notes de bas de page de cette partie de la thèse..

foncière sur les propriétés bâties dans la catégorie des impôts ménages¹ ne semble pas favoriser, voire faciliter son émergence, ni sa maîtrise correcte vis-à-vis de cet objectif qui pourrait désormais être la sien.

Dans la fiscalité directe locale française, la taxe foncière sur les propriétés bâties continue d'être classée dans la catégorie des impôts dits « ménages ». Fiscalement, un impôt est dit « ménages » quand il est acquitté par les contribuables « ménages » et un impôt est dit « entreprises » lorsqu'il est destiné à cette catégorie de contribuable. Se référant à cette classification et sur les définitions qui l'accompagnent, d'une part, et connaissant aujourd'hui la composition de la base du foncier bâti (une base qui se singularise par rapport aux principaux impôts directs par son hétérogénéité), d'autre part, il nous paraît impertinent de continuer encore à considérer la taxe foncière sur les propriétés bâties comme un impôt exclusivement « ménage ». Pour être précis, les impôts ménages, en France, sont constamment assimilés (voire comparés) à la taxe d'habitation que le législateur a fixée comme modèle dans cette catégorie. Pourtant, la taxe foncière sur les propriétés bâties présente des différences particulières, en termes de composition de base, avec celle-ci. Tandis que la taxe d'habitation concerne exclusivement les « ménages », la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle, frappe à la fois les ménages et les entreprises. De surcroît, sa base entreprise qui était, peut-être, peu représentative quand le législateur la classait dans la catégorie des impôts ménages a connu une évolution rapide, au cours de ces deux, voire trois dernières décennies, c'est-à-dire depuis l'Acte I de la décentralisation.

La part « activités » (entreprise ou économique) de la taxe foncière sur les propriétés bâties est, de nos jours, estimée à environ 30%² : exactement 29,82% en 2005 (CES, 2006) et 30% en 2009 (CPO, op. cit.). Ce pourcentage peut même être revu à la hausse, au cas où l'on s'intéresserait uniquement à la collectivité territoriale « commune », car à ce niveau, selon Gilbert et comme nous avons tenté de le vérifier dans le dernier point du chapitre III de la première partie de la thèse, avec les exemples des communes val-de-marnaises de Créteil, Rungis et Arcueil, *« le poids du foncier bâti est un peu plus élevé, celui de la taxe*

¹ Le classement dans la catégorie des impôts dits « ménages » ou des « particuliers ».

² Si l'on se fonde sur le rapport de la 4^{ème} édition des taxes foncières, publié par l'UNPI (octobre 2010), les ratios seraient, en 2009, de 58% pour les ménages contre 42% pour les entreprises. Cependant, on ne peut se fier totalement à ces chiffres, dans la simple mesure où l'on ne sait pas exactement comment l'UNPI a procédé pour aboutir à ces statistiques, car cela n'a pas été précisé dans la méthodologie accompagnant le rapport. Notre inquiétude principale ici est de savoir si ces résultats concernent tous les contribuables français ou tout simplement ceux membres de cette structure ?

professionnelle un peu plus faible » (Gilbert, 1996). Ce qui n'est pas forcément le cas dans les autres niveaux de la décentralisation. Aux niveaux départemental et régional, Gilbert (ibidem) avait écrit ceci : «*Au niveau départemental, le foncier bâti est un peu plus faible et la taxe professionnelle plus élevée ; ce que l'on retrouve pour la TP au niveau régional.*». Et en 2001, Dosière et Hoorens (op. cit.) estimaient, à l'échelle communale, la part « activités » du foncier bâti à 35%, contre 65% pour les locaux d'habitation (foncier bâti « logements »).

Le foncier bâti « entreprises » est longtemps resté très peu connu ou très sous-évalué dans le produit global de l'impôt. Jusque vers les années 2000 (voire bien après cette date), c'est-à-dire jusqu'avant les sorties respectives des rapports « Valletoux » (en 2006) pour le compte du Conseil Economique et Social et « Conseil des Prélèvements Obligatoires » (en 2009) pour le compte de la Cour des Comptes, on l'estimait encore, à peu près, entre 10 et 15% (EPIDA, 1997 ; Guengant, 2006 ; etc.) du produit global de l'impôt. Pourtant, celui-ci, grâce à la nouvelle approche du développement territorial¹, a semblé connaître une nouvelle tournure.

Evoluant, par endroits, comme l'ancienne taxe professionnelle, autrefois le seul impôt exclusivement « entreprises » de la liste de la fiscalité directe locale (la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière déterminait, en 2009, 17,5% de la base de la TP), le foncier bâti « entreprises » est en train de renforcer considérablement ses bases avec la Nouvelle Economie Géographique (NEG) ou la nouvelle économie urbaine, dont les principaux centres d'intérêts sont les services (« *une économie de services* ») ou les activités dites « tertiaires » (tertiaire supérieur inclus) : négoce et/ou commerce, services après vente, formations, maintenance, activités logicielles (Carroue, 1987 ; Halbert, 2005 ; etc.).

Dorénavant, on peut dire que la taxe foncière sur les propriétés bâties est, sans doute, un impôt plus que « ménages » pour ne pas dire « mixte » (c'est-à-dire comme on la conçoit dans cette thèse). Et si l'on se fonde sur les résultats de l'étude de cas réalisée sur les communes val-de-marnaises de Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses (chapitre II de la troisième partie), ainsi que sur celle réalisée sur Arcueil (l'Opération de Renouvellement Urbain : chapitre III de la troisième partie), on peut même penser qu'elle puisse permettre aux communes, surtout si elle est bien mise en valeur, la maîtrise des risques de financement direct en diversifiant,

¹ Par « nouvelle approche du développement territorial » il faut ici comprendre les deux formes de développement territorial ainsi que les stratégies (économiques et spatiales) de développement étudiées dans la deuxième partie de cette thèse.

d'une part, les sources fiscales (ménages et entreprises) et en optimisant, d'autre part, les performances des stratégies d'investissement et/ou d'aménagement.

La taxe foncière sur les propriétés bâties se présente aujourd'hui comme un impôt qui peut bien redessiner les liens entre l'entreprise et la commune ; car en plus de disposer d'une assiette double (activités et ménages), il peut offrir des assiettes moyennes nettes annuelles (en euros/m²/an) importantes, voire élevées.

Si l'on prend, par exemple, les « activités », c'est-à-dire sa 2^{ème} catégorie de contribuable, les résultats des assiettes moyennes nettes annuelles de leurs composantes (petit commerce, commerce en gros, services-bureaux, parfois industrie) peuvent être très intéressants, notamment dans les communes marquées par une forte présence d'activités tertiaires, telles que Créteil et un peu Rungis (SILIC), c'est-à-dire comme semblent le révéler les résultats, ci-dessous rappelés, de la principale étude de cas réalisée dans cette thèse:

- assiette moyenne nette annuelle des « activités » sur Créteil 44,8 €/m²/an, contre 28,5 €/m²/an pour les « logements » : soit une différence de 16,3 €/m²/an ;
- assiette moyenne nette annuelle des « activités » sur Rungis 34,5 €/m²/an, contre 32,8 €/m²/an pour les « logements » : une différence, tout de même, d'environ 2 €/m²/an.

Pour ce qui est de la perception de la taxe foncière sur les propriétés bâties vis-à-vis des stratégies d'aménagement, il convient de revenir sur le caractère très évolutif de ses bases que commencent, d'ailleurs, à mieux cerner certaines communes étudiées dans ce travail : Rungis, Créteil, Arcueil, etc.

La taxe foncière sur les propriétés bâties, du fait des politiques d'aménagement, tels que le renouvellement et/ou l'étalement urbain, peut bien aboutir à un accroissement de ses bases respectives, c'est-à-dire comme nous l'a très bien signifié la commune d'Orly, répondant au questionnaire qui lui a été adressé en septembre 2008, particulièrement à la question renvoyant à une éventuelle corrélation entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les politiques et/ou stratégies de développement des communes: « *Oui, mais sur le long terme, particulièrement si elles sont engagées dans des politiques de renouvellement urbain, c'est-à-dire de reconstruction de la ville sur la ville qui fait évoluer lentement le bâti. C'est*

particulièrement vrai pour les communes de cœur d'agglomération presque entièrement urbanisées¹. »

Mais si en zone de densification, nous constatons que l'accroissement des bases se fait principalement par les « activités » (tertiaires le plus souvent, comme le révèle, dans cette thèse, l'exemple du Val-de-marnais, particulièrement celui d'Arcueil), en zone d'étalement, il est encore difficile de tirer des conclusions concernant la domination entre « activités » et « logements ». D'autant plus qu'en Ile-de-France², notre territoire d'application pour cette thèse (ici Grande couronne précisément), d'après plusieurs auteurs (Pulliat – 2007 – ; Cullen – 2010 – ; les différents auteurs des publications de l'IAURIF citées dans ce travail tels que Dizain ; etc.), dont les résultats d'études semblent être confirmés par les analyses faites sur le département de Seine-et-Marne (voir chapitre III.3 de la 2^{ème} partie et chapitre III.3 de la troisième partie), l'étalement concerne aussi bien les « activités » (zone d'activités économiques) que les « logements » (nouveaux lotissements pour l'habitat). En plus, nous n'avons pas pu réaliser une étude pratique de cas³, comme nous l'avons fait, en zone de densification, avec l'Opération de Renouvellement Urbain menée ces dernières années par la commune d'Arcueil, pour davantage nous situer sur cette dernière question.

Cependant, nonobstant une bonne tenue, au cours de ces dernières décennies, dans les budgets des communes, facilitée surtout par une part « entreprises » très large, puisque offrant plusieurs possibilités de segmentation ou de diversification, il importe également de préciser que la taxe foncière sur les propriétés bâties est encore loin d'atteindre pleinement cet objectif ou ce rôle précis que l'on a, spécifiquement et principalement, cherché à vérifier dans cette thèse⁴. A notre avis, la taxe foncière sur les propriétés bâties souffre encore de l'importance, très longtemps accordée à la taxe professionnelle, en matière d'apport financier local (communal singulièrement). En effet, la taxe professionnelle est en France longtemps restée, de par ses rendements, l'impôt qui attise plus les convoitises des collectivités territoriales, et

¹ Cette réponse est du Directeur du service de l'Urbanisme de la ville.

² Pas seulement en Ile-de-France, puisqu'à l'échelle nationale, il existe des auteurs qui ont, à la suite d'études réalisées sur l'étalement urbain et/ou la périurbanisation et spécifiquement sur cette question, ont abouti à la même conclusion (ou quasiment) : Comby (2004), Castel et Chevallier (2004), etc.

³ Pour des raisons déjà évoquées, plus haut.

⁴ Il s'agit de l'objet principal de cette thèse, posé en introduction générale.

cela, depuis sa création en 1976 jusqu'à son remplacement ou sa suppression progressive par La loi de Finances 2010.

Il ressort, en définitive, de cette recherche doctorale que rarement la taxe foncière sur les propriétés bâties est corrélée, en matière de fiscalité, aux stratégies de développement, aussi bien économiques que spatiales. Et à propos de cette corrélation entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les stratégies de développement territorial (économiques et spatiales), nous ne pouvons pas ici passer sous silence ces deux faits majeurs qui, selon nous, empêchent parfois le foncier bâti de réellement émerger pour être mieux perçu, voire davantage compris (surtout par les décideurs publics locaux, c'est-à-dire les élus locaux) par rapport aux missions que nous aurions voulu lui assigner au lendemain de cette thèse. Il s'agit respectivement des corrélations très souvent établies, en France, entre l'emploi et les stratégies de développement et entre la taxe professionnelle (et certainement aujourd'hui ses remplaçants) et les mêmes stratégies de développement.

Pour parler ici vrai, c'est-à-dire après avoir bien étudié et analysé la question dans les différentes parties de la thèse (1^{ère} et 3^{ème} principalement), la taxe foncière sur les propriétés bâties ne semble pas vraiment, en France, constituer (sinon jusque là) un enjeu ou une stratégie d'aménagement et/ou de développement territorial capital(e) par rapport à l'ancienne taxe professionnelle (peut-être aujourd'hui ses remplaçants ?) et à l'emploi¹ (malgré leurs effets pervers respectifs analysés dans ce travail d'études et de recherches), qui semblent plus attirer l'attention des collectivités territoriales, en général, et des communes, en particulier. En revanche, celle-ci, et dans le cas précis de cette thèse, peut bien être perçue comme la conséquence directe des politiques ou stratégies privilégiées par les communes ou les collectivités territoriales.

En apportant cette dernière précision, nous voulons tout simplement montrer que la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la suite des analyses et/ou études de cas qui lui sont consacrées dans cette thèse, ne peut pas encore être totalement présentée comme un instrument de développement économique, ni comme un instrument d'aménagement spatial,

¹ Cette problématique (corrélation emploi et développement économique local semblant précéder celle établie ou à établir avec la fiscalité locale, en général, et le foncier bâti, en particulier) a été déjà évoquée en introduction générale, c'est-à-dire quand on cherchait à justifier le choix de ce sujet de recherche, en résumant notamment les points de vue sur la question des auteurs, tels que Comby (2004) et Demazière (2004 et 2005). On est également revenu dessus dans la conclusion partielle de la troisième partie, c'est-à-dire quand on faisait le bilan critique de cette partie.

d'autant que les différents résultats obtenus, aussi bien qualitatifs (les différents entretiens réalisés auprès des élus locaux notamment), que quantitatifs (les analyses statistiques effectuées sur les projets d'aménagement et de développement économique des communes étudiées) ne nous permettent pas de l'affirmer avec certitude, ni de l'infirmier totalement.

Ce que nous privilégions pour l'instant et par rapport aux objectifs précis de cette étude, c'est que la taxe foncière sur les propriétés bâties peut offrir de nombreuses perspectives, à la fois en matière de développement économique et d'aménagement spatial, surtout pour les communes dont les orientations et ambitions économiques (zones et/ou quartiers d'activités économiques) sont assez bien connues et développées (Rungis, Créteil, aujourd'hui Arcueil, etc.).

En effet, la taxe foncière sur les propriétés bâties, que ce soit avec les stratégies économiques (les interventions économiques des communes : création de zone d'activités et création de ZAC, par exemple) ou avec les stratégies spatiales (densification et étalement urbain) tire finalement son « épingle du jeu », en termes de renforcement des bases. Rien que pour cela, il se différencie nettement de la taxe d'habitation et de l'ancienne taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants, notamment la C.E.T), les deux autres principaux impôts directs, qui ne peuvent pas économiquement et entièrement s'appuyer sur ces opportunités pour, par exemple, permettre aux communes d'asseoir leurs politiques vis-à-vis des stratégies de développement territorial, dont la palette – si l'on peut s'exprimer ainsi – est, de nos jours, de plus en plus large. Autrement dit, les stratégies de développement territorial offrent plus des opportunités de croissance de bases avec la taxe foncière sur les propriétés bâties qu'avec la taxe d'habitation et l'ancienne taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants). Tandis que la taxe foncière sur les propriétés bâties peut être l'objet d'une analyse corrélative économique-spatiale soutenue avec les deux approches du développement territorial, la taxe d'habitation et/ou l'ancienne taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants), ne peuvent l'être qu'avec une : le développement territorial fondé sur la production pour la taxe professionnelle et le développement territorial fondé sur la redistribution, la consommation pour la taxe d'habitation (approche résidentielle).

Malgré l'oubli substantiel¹ (foncier bâti activités principalement) dont elle est depuis longtemps victime dans les politiques et/ou stratégies fiscales, et ce, nonobstant les évolutions très significatives de ses bases notées depuis l'Acte I de la décentralisation, la taxe foncière sur les propriétés bâties consolide² sa place de deuxième impôt direct local, derrière la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants). La taxe foncière sur les propriétés bâties est devenue, depuis quelques années, non seulement le premier impôt direct local contrôlé et géré par les communes, parfois même devant les anciens reversements (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) de la TPU (c'est-à-dire comme nous l'avons vu avec Créteil et Arcueil, dans le chapitre III de la 1^{ère} partie) ; mais également celui qui progresse le plus dans les budgets. Aujourd'hui (depuis la Loi de Finances pour 2010) que la taxe professionnelle, après plusieurs tentatives de réformes (voir première partie de cette thèse) afin de la rendre plus acceptable vis-à-vis du législateur, doublée d'une mutualisation très encouragée (loi du 12 juillet 1999), est supprimée et/ou remplacée par de nouvelles impositions (il s'agit de la Contribution Economique Territoriale et de l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau - dans une moindre mesure -), la question principale que l'on va se poser, dans cette partie de la thèse, est la suivante :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ne pourrait-elle pas un jour devenir le premier impôt direct local, c'est-à-dire devant les nouvelles impositions ayant remplacé la taxe professionnelle, si l'on sait déjà qu'à peine adoptées, celles-ci font l'objet de nombreuses critiques ?

Nikonoff (2010), dans une présentation consacrée à l'évolution de la fiscalité locale, particulièrement aux principales mesures portées par la Loi de finances 2010 (suppression de la TP, création de nouvelles impositions et nouvelle répartition des ressources selon les collectivités territoriales), n'avait-il pas parlé des « *mêmes causes* » qui « *produiront les mêmes effets* », par rapport notamment à la CVAE, qui pourtant se trouve être la principale imposition ayant remplacé la taxe professionnelle?

Si nous nous posons cette question, de surcroît dans cette partie de la thèse, c'est parce nous pensons, à l'issue de ce travail consacré à la taxe foncière sur les propriétés bâties, que

¹ Selon plusieurs experts fiscaux (EPIDA 1997 ; CPO 2009, etc.), cet oubli serait la conséquence du poids et des enjeux qu'a très longtemps représenté la taxe professionnelle dans les budgets des collectivités territoriales.

² Dans le sens de renforcer, voire confirmer.

celle-ci présente un très bon profil pour des lendemains meilleurs, surtout par rapport aux nouvelles impositions mises en place par le législateur pour remplacer la taxe professionnelle.

Comparer aux nouvelles impositions remplaçant la taxe professionnelle, notamment à celle dite « Contribution Economique Territoriale », la taxe foncière sur les propriétés bâties pourrait être très « compétitive » et présenter davantage d'intérêt pour les communes, en particulier, et les collectivités, en général. En effet, la CET comporte, en son sein, une imposition qui ressemble fortement, dans les mécanismes qui désormais la fondent, à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ce qui, dans le long terme, pourrait attirer l'attention des contribuables (les entreprises) qui (pourquoi pas ?) finiraient par la percevoir comme une sorte de taxe foncière sur les propriétés bâties « bis » et, par conséquent, réclamer sa suppression ou une réforme la concernant. Or, cette éventualité, si dans le temps elle se confirme, ne ferait que renforcer la taxe foncière sur les propriétés bâties dans sa constance et son acceptation par les contribuables, voire tout simplement dans sa pertinence comme imposition locale, notamment à l'échelle communale sur laquelle a principalement porté ce travail.

En effet, la Cotisation Foncière des Entreprises qui constitue la deuxième composante de la CET¹ est, comme la taxe foncière sur les propriétés bâties, assise sur les valeurs locatives foncières des entreprises. Encore, comme la taxe foncière sur les propriétés bâties, son taux est voté par les assemblées délibérantes. En réalité, la seule véritable différence qui désormais existe entre ces deux impositions, presque jumelles, se situe au niveau de l'abattement de leur base. Car si le revenu cadastral net de la taxe foncière sur les propriétés bâties est placé à 50% de la base brute d'imposition, celui de la CFE est situé à 70% (soit un abattement de 30% appliqué à la base brute, contre 50% pour la taxe foncière sur les propriétés bâties).

Autre différence qui mérite d'être précisée dans cette comparaison entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et la CFE, c'est que contrairement au taux annuel du foncier bâti, qui dispose, tout de même, d'une certaine autonomie vis-à-vis du principe de liaison avec les taux annuels des autres impôts directs (voir première partie de la thèse), le taux annuel de la CFE, voté par les collectivités territoriales, est directement lié à ceux des impôts dits « ménages » (TH, TFPNB, TFBP).

¹ Pour rappel, la première composante est la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE).

Autant la taxe foncière sur les propriétés bâties suscite de l'enthousiasme dans son dynamisme au cours de ces trois dernières décennies (depuis l'Acte I de la décentralisation), autant il commence à susciter des inquiétudes par rapport à ses contribuables. Le bon comportement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, tant par ses bases que par ses taux, a commencé à susciter des réactions de la part de ses contribuables, notamment les entreprises (foncier bâti économique).

Par exemple, l'évolution fulgurante connue par le produit de cet impôt, au cours de la décennie 1995-2005 (voire légèrement plus) a tout récemment attiré l'attention des contribuables (ménages et entreprises) regroupés au sein de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière. Ceux-ci, dans le dernier rapport qu'ils ont publié (octobre 2010), n'ont pas manqué d'interpeller le législateur. En effet, ils se posent désormais des questions sur ce qu'ils ont commencé à percevoir comme une sorte de pression fiscale exercée sur eux par les collectivités territoriales, surtout en ces années où le législateur semble être plus que décidé à limiter ses prises en charges budgétaires locales, finalement jugées très élevées (par exemple, gel du montant de ses dotations pendant 3 ans, à compter de 2011). Ils ont ainsi procédé à une double dénonciation consistant à s'alarmer sur la :

- hausse systématique des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties depuis maintenant plusieurs années (notamment dans les villes) ;
- hausse importante de la revalorisation forfaitaire : par exemple +2,5% en 2009 contre +1,6 en 2008, etc.

Selon le Président de l'UNPI (Jean Perrin), lors de la présentation aux médias (le 05 octobre 2010) de la 4^{ème} édition de l'observatoire des taxes foncières, « *le seul impôt sur lequel les villes ont vraiment la possibilité d'agir, c'est la taxe foncière sur les propriétés bâties. Or celle-ci frappe exclusivement les propriétaires, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises* » ; d'où cette sorte de pression dont ils semblent faire l'objet, au cours de des dernières années.

Enfin, concernant les éléments de détermination de la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en l'occurrence les valeurs locatives cadastrales, que nous considérons dans cette thèse comme étant la seule principale « fausse note » du foncier bâti, quant à sa place vis-à-vis de la corrélation avec les stratégies de développement territorial, il faut retenir que la

taxe foncière sur les propriétés bâties n'est pas le seul impôt direct local concerné par ce fléau, longtemps doublement décrié en France : d'une part, par plusieurs auteurs et, d'autre part, par les élus locaux (voir première partie de la thèse).

La problématique de la revalorisation des bases dépasse largement le champ spécifique de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Parce que, comme elle, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont également aujourd'hui fortement touchées par ces non revalorisations (l'ancienne TP aussi, même si c'était dans une moindre mesure ; aujourd'hui on peut citer la nouvelle CFE) auxquelles sont confrontées, depuis les « années 60-70 », ces trois principales impositions directes locales.

La question de la réévaluation des bases, n'affecte donc pas plus un impôt qu'un autre, même si nous admettons et reconnaissons qu'elle mérite davantage d'être prise en compte par le législateur qui semble tout le temps l'esquiver, malgré les demandes que nous pouvons parfois qualifier de « pressantes » formulées par certains auteurs, élus locaux, voire nationaux (sénateurs, députés principalement).

En revenant sur cette problématique dans le tout dernier point de la conclusion de cette thèse, nous cherchons tout simplement à préciser que si cette lancinante question de la revalorisation des bases n'a pas été, dans cette thèse, l'objet d'un traitement qui aurait, peut-être, pu être le sien, c'est en partie délibéré et, par conséquent, facile à expliquer. La réévaluation des bases ne rentre pas directement dans les problématiques que nous avons cherché, dès le départ, à étudier dans cette thèse. Besoin est de rappeler que nous avons même mené, au cours des deux années consacrées aux travaux de terrain (2^{ème} et 3^{ème} année de thèse), une étude approfondie sur les valeurs vénales (voir annexes 3.B et 3.C de la thèse, respectivement à partir des pages 489 et 493) en vue d'une analyse corrélative avec les valeurs locatives cadastrales étudiées et présentées dans la troisième partie (chapitre II). Sauf que, après reformulation et réorganisation de cette partie, nous avons finalement décidé de ne pas leur accorder cette place de choix dans le corps de ce travail, ni de les y insérer ; d'où ce renvoi en annexes ici souligné.

Toutefois, nous précisons que cette question relative à l'obsolescence des valeurs locatives n'a pas été complètement occultée dans la thèse ; au contraire, nous l'avons, par moments, abordée avec précision, quand il s'est vraiment avéré nécessaire : dans la première partie, principalement dans le chapitre I (quand on étudiait l'interventionnisme de l'Etat dans la

fiscalité directe locale) et dans la troisième partie, exactement dans le chapitre II (lors de la présentation des résultats de l'étude de cas sur Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses).

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

ADCF (février 2009). *Réforme de la taxe professionnelle : les enjeux en chiffres*, Assemblée Des Communautés de France, 8 pages.

ADEF (1982). *Les enjeux de la fiscalité foncière ; expériences françaises et étrangères*. Paris - ADEF, dossier.

ADEF (1983). *Les enjeux de la fiscalité foncière*. Rapport Congrès. Paris–Economica, 287 pages.

Aménagement du territoire, Economie. *De l'économie de la production à l'économie de la consommation* In site Aménagement du territoire, Economie, article publié le 21 août 2008.

AMF, ADF et ARF (Novembre 2006). *Pour une réforme du système fiscal local*. Rapport pour une mise en œuvre opérationnelle de l'avis du conseil économique et social, 17 pages.

Arkwright Edward et al. (2005). *Les finances publiques et la réforme budgétaire*. Paris – La Documentation française, 138 pages.

Arthuis Jean (2009). *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle*. Rapport du Sénat n° 579, 88 pages.

Arthuis Jean (2003). *Fiscalité locale : quelles pistes pour la réforme ?* Rapport d'information du Sénat n° 289 fait au nom de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, 403 pages.

Ascher François (2008). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Editions de l'aube, 112 pages.

Audouin Jean. *Roubaix, laboratoire du renouvellement urbain* In Stratégies de développement local n° 41, novembre 2004, p.30.

Aunis Delphine. *Saint-Julien-lès-Metz : une nouvelle vie pour la manufacture de la « Tannerie »* In Stratégies de développement local n° 17, juin-juillet 2001, p.25.

Azema Ariane et Tersen Denis. *Economie francilienne* In Laviedesidées.fr, article publié le 12 février 2008, 6 pages.

Baraud-Serfaty Isabelle. *Capitales et capitaux : vers une ville financiarisée* In Débat n° 148, janvier- février 2008, pp 96 105.

Baud Pascal et Bourgeat Serge et Bras Catherine (1995). *Dictionnaire de géographie ;* Paris Hatier, 432 pages.

- Baudry Marc et al.** *Taxe foncière et valeur vénale des propriétés bâties – Le cas des maisons vendues à Rennes entre 1991 et 2001* In Etudes foncières n° 117, octobre 2005, pp 9-13.
- Beaud Michel** (1998). *L'art de la thèse : comment préparer et rédiger une thèse de doctorat, un mémoire de DEA ou de Maîtrise ou tout autre travail universitaire*. Paris – La Découverte, Repères, 179 pages.
- Beaud Michel** (2006). *L'art de la thèse : comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du net*. Paris – La Découverte, nouvelle édition, 202 pages.
- Beaujeu Garnier Jacqueline** (1971). *La géographie : méthodes et perspectives*. Paris-Masson, 141 pages.
- Beckouche Pierre et Davezies Laurent** (1993). *Le développement économique local*. Polycopié du cours de DESS 2ème année, Institut d'Urbanisme de Paris ; 69 pages.
- Béhar Daniel** (2007). *Compétitivité nationale, compétition territoriale, stratégies de développement local* In « L'attractivité des territoires : regards croisés », Actes des Séminaires PUCA, Février-juillet 2007, pp 53-55.
- Bejjaji Pierre** (2008). *L'intervention des collectivités locales en immobilier d'entreprise*. Dossier d'experts, Voiron - Territorial éditions, 60 pages.
- Benavent Christophe**. *La méthode étude de cas*. Support de cours, Université Catholique de Louvain Belgique, Juin 2005, 13 pages.
- Benko Georges**. *Trajectoire de la géographie économique francophone au XXème siècle* In Bulletin de l'association de Géographes français, septembre 2005, pp.261-278.
- Blanc Gérard**. *Pour une autre stratégie économique* In Urbanisme n° 293, mars- avril 1997, pp 18-20.
- Blanc Jacques**. *Les politiques de l'Etat en matière de finances locales : pour une nouvelle gestion publique* In La Décentralisation en France (Institut de la Décentralisation), septembre 1996, pp 281-288.
- Bœuf Jean Luc**. *L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille* In Pouvoirs locaux n° 318, 2004, PP 35-43.
- Bouinot Jean**. *Les moyens et les hommes : une lecture financière* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, décembre 1993, pp. 23-30.
- Boutillier Sophie et al.** (2002). *Réussir sa thèse ou son mémoire*. Paris - Jeunes Editions, Stydyrama, 192 pages.

- Bouvier Michel** (2003). *Les finances locales*, 8^{ème} édition. Paris LGDJ- EJA, 199 pages.
- Bouyssou Fernand**. *Le mythe de l'impôt foncier sur la valeur vénale* In Revue d'Economie et de droit immobilier n° 96, 1982, pp 2-17.
- Bouyssou Fernand et al.** (1996). *Qui doit payer la ville ?* Paris – ADEF, 205 pages.
- Bovas Michel**. *Fréjus- Saint Raphaël engage la diversification de son tissu économique* In Stratégies de développement local no 27, mars 2003, p.30.
- Callen Delphine**. *La fabrique des lotissements périurbains par les grands promoteurs immobiliers en Ile de France : des modèles standardisés ?* Article présenté aux premières journées du Pôle Ville de l'Université Paris-Est, janvier 2010, 6 pages.
- Carrez Gilles**. *L'autonomie fiscale des collectivités locales* In Revue française de finances publiques, n° 103, septembre 2008, pp 67-84.
- Carroue Laurent**. *Mutations urbaines, stratégies communales et industrie : la proche banlieue nord de l'Ile-de-France* In « Milieux, villes et régions, Lyon 1987. Paris édition du CTHS, 1988, pp 169-177.
- Castel Jean Charles**. *Les coûts de la ville dense ou étalée* In Etudes foncières n° 119, janvier-février 2006, pp 18-21.
- Castel Jean Charles et Chevallier Virginie**. *L'étalement urbain*. Entretiens territoriaux de Strasbourg CERTU/JC CASTEL Version 80 novembre 2004, 36 pages.
- CBRE** (septembre, 2005). *Le marché des entrepôts et des locaux d'activités 2005*. Département d'études et de recherche de CBRE, 20 pages.
- CCIP Val-de-Marne** (septembre 2006). *Enquête d'opinion sur la conjoncture situation des entreprises du Val-de-Marne*. Enquête réalisée par Médiamétrie du 11 au 22 septembre 2006, 41 pages.
- CCIP Val-de-Marne** : *Guide de l'immobilier d'entreprise en Val-de-Marne : Territoire Orly-Rungis-Seine Amont, toujours plus attractif – Un marché immobilier dynamique en 2008* ; Supplément au n° 449 de Val-de-Marne Infos – Juin 2009 – Edition Ouest, 24 pages.
- CCIP Val-de-Marne** : *Guide de l'immobilier d'entreprise en Val-de-Marne : Haut Val-de-Marne, un marché immobilier mixte à destination des PME-PMI*; Supplément au n° 451 de Val-de-Marne Infos – Juin 2009 – Edition Est, 16 pages.
- Chabbal Barbara**. *Le retour en grâce des quartiers d'affaires historiques* In Cahiers de l'IAURIF 145, oct. 2006, pp 35-40.

Chaline Claude. *Les stratégies de développement économique local : le cas des villes britanniques* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, *décembre 1993*, pp 67-71.

Chaline Claude (2007). *Les nouvelles politiques urbaines : une géographie des villes*. Paris. Ellipses Edition Marketing S.A, 156 pages.

Comby Joseph. *L'impossible réforme de la fiscalité foncière* In Etudes foncières n° 78, mars 1998, pp 8-11.

Comby Joseph. *Marché foncier, marché immobilier, étalement urbain*. Cycle de conférence-débat sur la cohérence territoriale PQA6 CPAU, Conférence du 8 décembre 2004. « Penser l'entropie territoriale et ne pas se tromper de cible »; 32 pages.

Comité pour la Réforme des Collectivités Locales – CRCL -, Sous la direction d'**Edouard Balladur** - (mars 2009). *Il est temps de décider*. Rapport au Président de la République, 176 pages.

Conseil des prélèvements obligatoires – CPO - (mars 2009). *Le Patrimoine des ménages*. Cour des comptes, 405 pages.

Conseil National de l'Information Statistique – CNIS - (septembre 2009) : « *Statistiques et nouvelles tendances de localisation des populations et des activités sur le territoire* ». Rapport d'un groupe de travail du CNIS, 63 pages.

Conseil Economique et Social en Ile-de-France – CES/IDF - (2005). *L'Industrie en Ile de France : son rôle dans le développement économique et l'équilibre de l'emploi de la région*. CES/IDF, 73 pages.

Conseil Général du Val-de-Marne – CG/VDM – (avril 2002). *Atlas départemental du Val de Marne indicateurs, cartes et commentaires des thématiques : occupation du sol, mutations urbaines, aménagement et urbanisme, parc de logements*, ADEF, 32 pages.

Contencin Didier. *La taxe foncière à la charge des ménages en 1985* In Insee Première n° 46, novembre 1989, 4 pages.

Centre d'Observation Pour l'Action économique (COPAC) du Val-de-Marne et Centre Régional d'Observation du Commerce de l'Industrie et des Services (CROCIS). *La physionomie du tissu économique du Val-de-Marne*, CCIP Val-de-Marne; octobre 2007 ; 18 pages.

Corroleur Frédéric et Pecqueur Bernard. *Les politiques économiques locales en France durant la décennie 1980* In Les Annales de la recherche urbaine n° 86, pp 6-16.

Coudroy de Lille Laurent (2005). *Une nouvelle ville... Une histoire de l'urbanisme du Nouveau Créteil* ; Institut d'Urbanisme de Paris, 36 pages.

COPAC 94. *La taxe professionnelle en Val-de-Marne, indicateur de la richesse générée par le territoire* In L'indicateur des tendances économiques du Val-de-Marne n° 39, juin 2008, 6 pages.

CREPIF (décembre 1993). *Les stratégies économiques communales en Ile de France*, colloque. Cahiers du CREPIF, n° 45, 127 pages.

Daigremont Sylvain. 1983. *Protéger l'espace agricole* In *Etudes foncières*, n° 20, pp. 7-12.

Darbéra Richard et al. *Faire un DEA ou une thèse à l'CEIL, manuel destiné aux étudiants en DEA ou en thèse à l'CEIL*, IUP- Université Paris 12, 1998, 11 pages.

Davezies Laurent (1993). *Les disparités spatiales* ; texte préparé pour une candidature à la thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris 12 (Institut d'Urbanisme de Paris), sous la direction de Rémy Prud'homme, 130 pages.

Davezies Laurent. *Homogénéité nationale et hétérogénéité locale des enjeux du développement* In Les Annales de la recherche Urbaine, n° 86, **juin 2000** pp 6-17).

Davezies Laurent. *Le développement local revisité.* Séminaires « Entrepreneurs, Villes et Territoires » : séance du 03 avril 2002, organisés par des « l'Association des Amis de l'Ecole de Paris du Management », Ecole de Paris du Management, 2002, 12 pages.

Davezies Laurent (2003). *La diversité du développement local dans les villes françaises.* Rapport à la DATAR. OEil- CRETEIL-Université Paris 12. 60 pages+ annexes.

Davezies Laurent. *Décentralisation : un risque d'inégalités accrues* In Cahiers français n° 318 : « Décentralisation, Etat et territoires Villes et territoires », 2004, pp 67-71.

Davezies Laurent (2004). *Les transferts publics et privés de revenu au secours du développement territorial* In L'État des Régions, Édition 2004, 2004.

Davezies Laurent. *La métropole joker du développement territorial ...sur le papier* ; In Revue d'économie Financière n° 86, mai 2006, 16 pages.

Davezies Laurent. *Paris s'endort* ; In Laviedesidées.fr, article publié le 1^{er} février 2008, 6 pages.

Davezies Laurent (2008). « *La République et ses territoires* », Editions du Seuil et la République des Idées, 112 pages.

Davezies Laurent et Nicot Bernard Henri (2000). *Analyse de la géographie socio- fiscale des 150 premières agglomérations françaises. Résultats d'un scénario de mutualisation de la taxe professionnelle.* Rapport à la DATAR, OEil- IUP- Université Paris 12, 41 pages.

Deban Bernard et Scheiner Viviane. *La taxe professionnelle, les effets néfastes de la réforme* In Gazette des communes n° 1803, septembre 2005, pp 60-62.

Delaporte Carole. *L'évolution et le devenir du parc de grandes surfaces commerciales en IDF* In Cahiers de l'IAURIF n° 145, oct. 2006a, pp 68-75.

Delaporte Carole. *Le marché de l'investissement dans le commerce et les centres commerciaux* In Cahiers de l'IAURIF n° 145, oct. 2006b, pp 97-101.

Delaporte Carole. *Quelles réponses des acteurs publics à la problématique immobilière des artisans ?* In Cahiers de l'IAURIF n° 145, oct. 2006c, pp 131- 136.

Delsault Pierre et al. *Fiscalité locale et mouvements d'entreprises* In Observatoire national de l'immobilier d'entreprise, Juin 1998, 62 pages.

Demazière Christophe (2000). *Entreprises, développement économique et espace urbain* ; Paris - Economica, 189 pages.

Demazière Christophe. *Les interventions économiques des collectivités locales* In Cahiers français n° 318, 2004 : Décentralisation, Etat et territoires, pp 30-34.

Demazière Christophe. *Les interventions économiques des villes* In Cahiers français n° 328, 2005 : Villes et territoires, pp 59-65.

Demazière Christophe. *Devenir métropole ? Stratégies de développement des agglomérations de taille moyenne* In Bulletin de l'association des géographes français n° 3. Septembre 2005, pp 489-309.

Demazière Christophe et Rivard Thierry. *Construire l'attractivité : commerce ou politique publique ?* In Pouvoirs locaux n° 61, 2004, pp 60-65.

Derycke Pierre-Henri et Gilbert Guy (1988). *Economie publique locale* ; Paris – Economica, 338 pages.

Devoize Suzy. *Les stratégies économiques des collectivités locales : l'expérience de neuf métropoles mondiales* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, décembre 1993, pp 73-79.

Dézert Bernard. *Métropoles internationales et mutations des vieilles régions industrielles : l'évolution récente de la région parisienne* In « Milieux, villes et régions, Lyon 1987 ». Paris édition du CTHS, 1988, pp 169-177.

Dézert Bernard. *Les types de stratégies économiques communales en Ile-de-France* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, décembre 1993, pp 31-38.

Dexia-Crédit local. *Finances locales en France : Grandes tendances 2006-2007* ; note de conjoncture de Dexia- Crédit local, février 2007, 20 pages.

Dexia-Crédit local. *Finances locales en France : Grandes tendances 2007-2008* ; note de conjoncture de Dexia- Crédit local, février 2008, 20 pages.

- DGCL.** *Les collectivités locales en chiffres 2010*; 20^{ème} édition, mars 2010, 148 pages.
- DGCL.** *Guide statistique de la fiscalité directe locale 2009. Statistiques fiscales sur les collectivités locales* ; 26^{ème} édition, juillet 2010, 168 pages.
- DGCL.** *L'intercommunalité à fiscalité propre en 2009* In Bulletin d'informations statistiques n° 65, février 2009, 4 pages.
- DGCL.** *La fiscalité directe locale en 2007* In Bulletin d'informations statistiques n° 57, novembre 2007, 8 pages.
- DGCL.** *La fiscalité directe locale en 2007* In Bulletin d'informations statistiques n° 48, septembre 2005, 10 pages.
- Di Méo Guy** (1998). *Géographie sociale et territoires* ; Paris Nathan- Université, 320 pages.
- Direction de la stratégie. Service de Veille et d'Intelligence économiques et stratégiques du Groupe.** *Repenser les dynamiques territoriales.* Note de Synthèse Mr/03/04, décembre 2004, 3 pages.
- Dizain Renaud.** « *Les activités économiques en Ile-de-France : vers moins d'étalement* » In Cahiers de l'IAURIF n° 145, oct. 2006a, pp 12-16.
- Dizain Renaud.** « *Comment s'oriente la construction de bureaux en IDF ?* » In Cahiers de l'IAURIF n° 145, oct. 2006b, pp 23-27.
- Dosièrè René.** *Réformer la fiscalité locale : mission impossible ?* In La Décentralisation en France (Institut de la Décentralisation). Septembre 1996, pp 309-314.
- Dosièrè René et Hoorens Dominique (2001).** *La commune et ses finances.* Paris – Dexia, 263 pages.
- Douat Etienne et Guengant Alain** (2001). *Leçons des finances locales.* Paris – Economica, 261 pages.
- Dubois- Maury Jocelyne.** *Les moyens des interventions économiques des communes* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, décembre 1993, pp 17 -22.
- Dumont Gérard- François** (1993). *Economie urbaine : villes et territoires en compétition,* Paris- LITEC, 298 pages.
- Dumont Gérard- François.** *La genèse du concept de stratégie économique communale* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, décembre 1993, pp 11-16.
- Dormois Rémi.** *Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans*

trois villes européennes en reconversion ; In Métropoles (revue en ligne) n° 4, 2008 ; 37 pages.

Duprez Fabien. *La property tax aux Etats- unis.* In Etudes foncières n° 120, mars-avril 2006, pp. 34-38.

Dutour Thierry. *La mondialisation, une aventure urbaine : du moyen âge au « Globalblabla »* In Vingtième siècle. Revue d'histoire n° 81, janvier-mars 2004, pp. 107-117.

El Mouhoub Mouhoud. *Mobilité des ménages versus mobilité des entreprises : des nouvelles marges de manœuvre pour l'action stratégique de l'Etat en direction des régions* In Horizons stratégiques n° 1, Juillet 2006, pp 44-61.

EPIDA (juin 1997). *Mission d'expertise sur le poids de la fiscalité locale dans le développement économique.* Rapport d'expertise, 49 pages + annexes.

Fachatte Didier. *La reconversion des bureaux en logements* In Urbanisme no 294, mai- juin 1997, pp 36-40.

Ferguson Yann. *Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien ?* In Métropoles (revue en ligne) n° 4, 2008 ; 27 pages.

Flanchini Marc et al. (1984). *Etude sur la comparaison entre les bases actuelles d'imposition foncière et la valeur vénale des biens bâtis et non bâtis.* Rapport IAURIF. Paris-IAURIF, 138 pages.

Francastel Séverine (2005). « *Les mutations de l'industrie francilienne* ». Note de synthèse, DREIF, Paris, 6 pages.

Fréville Yves (2003). *La taxe d'habitation est –elle encore un impôt local ?* Rapport d'information du Sénat n° 289 fait au nom de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, 156 pages.

Fréville Yves. *Réforme des impôts ménages : entre le nécessaire et le possible* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 52-56.

Fougère Louis, Machelon Jean Pierre et Monnier François (sous la direction). Mars 2002. *Les communes et le pouvoir de 1789 à nos jours.* Paris PUF, 662 pages.

Fouquet Olivier (2004). *Commission de la réforme de la taxe professionnelle.* Rapport définitif, rapport au premier ministre, 544 pages.

Gaigné Carl. *Mondialisation, concurrence et métropole* In Revue d'économie Financière n° 86, mai 2006, 18 pages.

Gantier Jean Léon. *Taxes foncières, les cas d'exonération* In Particulier n° 913, septembre 1998, pp 55-58.

- Gastellu Jean Marc, Moisseron Jean Yves et Pourcet Guy** (1999). *Fiscalité, développement et mondialisation*. Paris ORSTOM, 239 pages.
- Gaudin Jean Pierre** (1997). *Les nouvelles politiques urbaines*. Que sais-je, Paris PUF, 127 pages.
- Gélu Christian**. *Accorder la fiscalité avec les principes d'aménagement* In *Diagonal* n° 151, septembre-octobre 2001, 4 pages.
- Genestier Philippe, Jouve Bernard et Boino Paul**. *L'Aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme* ; In *Métropoles* (revue en ligne) n° 4, 2008 ; 23 pages.
- GERI** (Sous la direction de Voisard Jacques et Lavallard François) (1997). *Evolution de la fiscalité locale : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de 1979 à 1995*. Volume 2. Paris-La Documentation française, 287 pages.
- Gilbert Guy**. *Le système fiscal français, entre permanences et mutations* In *Cahiers Français* n° 343, mars-avril 2008, pp 13-21.
- Gilbert Guy**. *Les impôts locaux : quelles réformes ?* In *Cahiers Français* n° 274, janvier-février 1996, pp 84-94.
- Gilbert Guy**. *La fiscalité locale en France : Du constat aux marges de manœuvres*, In « Le financement du développement local », CURAPP, Paris-PUF, 1995, pp 11-34.
- Gilbert Guy et Guengant Alain** (1992). *La fiscalité locale en question*. Paris-Montchrestien, 155 pages.
- Givaudan Antoine**. *Le borbier de l'impôt foncier* In *Etudes foncières* n° 15, 1982, pp 19-25.
- Givaudan Antoine**. *Bases et taux de l'impôt foncier : blanc bonnet et bonnet blanc* In *Etudes foncières* n° 20, 1983, pp 59-65.
- Gouge Francis**. *Le Val-de-Marne, petit dragon économique*. Le Monde pour Direct Matin, *Direct Matin* n° 819, lundi 31 janvier 2011, 1 page.
- Gouttebel Jean Yves** (2003). *Stratégies de développement territorial, 2ème édition*. Paris Economica, 263 pages.
- GRECAM** (1995). *Les villes nouvelles à la recherche de cibles économiques : analyse sectorielle*. Rapport d'étude, Paris Equipement d'Ile-de-France, 42 pages.
- Groud Hervé** (2002). *Le cadre juridique de l'intervention économique des collectivités locales*. Voiron - Territorial éditions, 200 pages.
- Guelton Sonia**. *Les facteurs du développement spatial. Pierre Veltz, Des lieux et des liens- Le territoire à l'heure de la mondialisation* In *Pouvoirs Locaux* n° 56, mars 2003, 4 pages.

Guelton Sonia. *La ressource fiscale foncière : outil de la politique locale de développement économique entre réalité et perception.* Communication aux rencontres du COF-DGUHC, 2005, 10 pages.

Guelton Sonia et Navarre Françoise. *Aménagement que font les économistes ?* In Etudes foncières n° 113, mai-juin 2008, pp 14-17.

Guengant Alain. *Les perspectives d'évolution de la fiscalité et des finances locales* In La Décentralisation en France (Institut de la Décentralisation), septembre 1996, pp 289-299.

Guengant Alain. *Les finances locales en débat* In Cahiers Français n° 329 : Budget de l'Etat et finances publiques. Benoît Ferrandon ; 2005, pp 70-74.

Guengant Alain. *Quel avenir pour la fiscalité locale ?* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 34-40.

Guengant Alain. *Finances locales, finances de l'Etat et financement de la ville* In Revue d'économie Financière n° 86, mai 2006, 16 pages

Guengant Alain. *Du bilan consolidé d'aménagement à la prospective financière communale.* Note rédigée pour le Séminaire PUCA- CRETEIL « Economie de l'aménagement et les processus d'urbanisation », Janvier 2007 ; 6 pages.

Guengant Alain. *Maîtriser la dépense ou réformer la fiscalité : quel avenir pour les finances locales ?* In Revue française de finances publiques n° 99, septembre 2007, pp 93-109.

Guengant Alain. *Décentralisation et fiscalité locale* In Cahiers Français n° 343, mars-avril 2008, pp 22-27.

Guengant et al. *Taxe foncière et valeur vénale des propriétés bâties- Le cas des maisons vendues à Rennes entre 1994 et 2001.* Etudes foncières n° 117, Septembre-octobre 2005, 5 pages.

Guengant et al. *Fiscalité locale : pourquoi rien ne va plus ?* In Pouvoirs locaux. Les cahiers de la Décentralisation, n° 64, mars 2005, pp 59-65.

Guillon Nicolas. *The magnetic Citis : « produisez, la sem s'occupe du reste! »* In Stratégies de développement local n° 27, mars 2003, pp. 18-19.

Gumuchian Hervé et Pecqueur Bernard (2007). *La ressource territoriale.* Paris Economica, Anthropos, 252 pages.

Halbert Ludovic. *Les métropoles, moteurs de la dématérialisation du système productif urbain français : une lecture sectorielle et fonctionnelle (1982-1999)* In Bulletin de l'association de Géographes français, septembre 2005, pp.279-297.

Hoorens Dominique. *Que peut-on (encore) dire de la « spécialisation » ?* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 74-77.

IAURIF (décembre 2009). *Les pressions foncières en milieux agricoles et naturels. Analyse du marché foncier observé par la SAFER Ile-de-France (1994-2008)*. IAURIF, 53 pages.

IAURIF. *Les enjeux De la solidarité financière et fiscale en Ile de France. Note rapide*, n° 446, avril 2008, 4 pages.

IAURIF (2005). *La ceinture verte d'Ile-de-France, un espace de vie à réinventer. Eléments pour un nouveau partage de l'espace périurbain dense*. IAURIF, 44 pages.

IAURIF. *Les enjeux du renouvellement urbain. Note rapide*, no 348, février 2004, 6 pages.

INRETS (2007). *Le périurbain. Quelle connaissance ? Quelles approches ? Espaces sous influence urbaine – Analyse bibliographique* ; CERTU mai 2007, 70 pages.

Institut de la décentralisation (1996). *La décentralisation en France. L'état des politiques publiques. La dynamique des réformes locales. La dimension européenne*. Paris – La Découverte, 440 pages.

Jallas Michel (2001). *Créer, aménager, promouvoir une zone d'activités. Guide méthodologique à l'usage des élus et autres acteurs du développement local*. DATAR, ETD, 140 pages.

Jallas Michel (2003). *Moderniser et gérer durablement une zone d'activités économiques communale ou intercommunale. Guide méthodologique à l'usage des acteurs du développement local*. Paris ETD, 115 pages.

Jalon Eric. *Les enjeux de la réforme de la taxe professionnelle* In Regards sur l'actualité n° 312, juin- juillet 2005, pp 59-65.

Jarry François et al. (2006). *Analyse fiscale et développement économique*. Dossier d'experts, Voiron - Territorial éditions, 141 pages.

Josselin Jean-Michel et Rocaboy Yvon. *Le difficile ancrage de la fiscalité aux territoires* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 57-61.

Eisenhardt Kathleen M. *Building theories from case study research*. The academic of management review, vol.14, n° 4 (octobre 1989), pp 532- 550.

KEOPS. *Immobilier d'entreprise – Bilan au 31/10/2010*. KEOPS - Note de conjoncture, Edition spéciale SIMI, novembre 2010, 8 pages.

KEOPS. *Immobilier d'entreprise – Bilan au 30 juin 2010*. KEOPS - Note de conjoncture, juillet 2010, 8 pages.

Klopfers Michel. *L'enjeu stratégique des marges de manœuvre financières* In La Décentralisation en France (Institut de la Décentralisation). Septembre 1996, pp 301-307.

Labie François. *Finances locales et autonomie financière* In Pouvoirs locaux n° 318, 2004, pp 80-87.

- Labasse Jean.** *Signification et avenir des centres* In Revue d'Urbanisme, n° 120-121 (1970) pp 8-18.
- Lachaume Jean-Francois** (2007). « La commune », 3^{ème} édition. St Etienne, LGDJ, 118 pages.
- Lambert Alain** (2007). *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*. Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, 23 pages + annexes.
- Lambert Alain.** *Un cadre général pour une réforme de la fiscalité locale* In Revue française de finances publiques n° 103, septembre 2008, pp 57-61.
- Laurent Philippe.** *Finances locales : vingt années de décentralisation* In Cahiers Français N° 329, 2005, pp 64-69.
- Laurent Philippe.** *Pour une réforme du système fiscal local : ce que veulent les élus* In Revue française de finances publiques n° 103, septembre 2008, pp 51-55.
- Lavallard Françoise** (direction) et **Voisard Jacques** (direction) (1996). *Evolution de la fiscalité locale. Taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de 1979 à 1995. Volume 4 : Dynamique de l'investissement public à travers la France*. Paris – GERI, 234 pages.
- Le Bot Erwan.** *Réforme de la taxe professionnelle : le rapport « Fouquet », point de départ ou conclusion ?* In Gazette des communes, n° 312, juin- juillet 2005, pp 59-65.
- Le Meur Yann.** *La fiscalité mixte* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 69-73.
- Leblanche Philippe et Guenancia-Bréger Nathalie** (2002). *Les zones d'activités : stratégies d'aménagement et de développement* » ; Dossier d'experts n° 343, Voiron, La lettre du cadre territorial.
- Lefebvre Henri** (1974). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos, 481 pages.
- Leprince Matthieu.** *Intercommunalité une fiscalité maîtrisée?* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 62 -68.
- Liquet Valérie.** *Qui a peur de la TPU ?* In Stratégies de développement local n° 25, octobre-novembre 2002, pp.21-22.
- Luce Laurent et Delaporte Carole.** *La demande immobilière des artisans* In Cahiers de l'IAURIF n° 145, oct. 2006, pp 102-107.
- Machel Guy.** La comptabilité national mesure mal le secteur bancaire ; article publié sur le site de l'AGEFI, le 26 février 2010, 1 page.
- Madiès Thierry, Paty Sonia, Rocaboy Yvon.** *Les stratégies fiscales des collectivités locales. Dossier : Finances locales et concurrence fiscale en Europe* In Revue de l'OFCE, n° 94, mars 2005 : Attractivité, délocalisations et concurrence fiscale. PP 397-422.

- Malézieux Jacques.** *Réanimation de friches industrielles en banlieue parisienne* In 112^e congrès National des Sociétés Savantes : Milieux, villes et Régions. Lyon 1987, pp.179-194.
- Mangin David et Panerai Philippe** (1999). *Projet urbain*. Parenthèses –Eupalinos, 185 pages.
- Marini Philippe** (2004). *Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution pour une fiscalité plus compétitive*. Rapport d'information du Sénat n° 52, fait au nom de la commission des finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, 154 pages.
- Mattret Jean Bernard.** *Le regard d'Adam Smith sur les finances publiques* In Revue française de finances publiques, n° 99, septembre 2007, pp 135-145.
- Merlin Pierre et Choay Françoise.** *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3^{ème} édition. PUF, 2000.
- Mignot Corinne et Fénéon François.** *Les emplois de bureau : état des lieux et prospective à l'horizon 2015* In Cahiers de l'IAURF n° 145, octobre 2006, pp 85-90.
- Miller Wayne et al.** 2004. *Administration of Arkansas' property tax*. UofA (University of Arkansas), Division of Agriculture, 6 pages.
- Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi.** *Loi de finances pour 2010. Réforme de la taxe professionnelle. Quels changements pour les entreprises ?* Janvier 2010, 4 pages.
- Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, DGCL** (2007). *Les collectivités locales en chiffres 2007*, 142 pages.
- Ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales** (juillet 2008). *Guide statistique de la fiscalité directe locale*, 24^{ème} édition, 172 pages.
- Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Réforme de l'Etat.** *Finances publiques. Impôts 2010. Taxe d'habitation : abattements, exonérations et dégrèvements*, Paris 2010, 14 pages.
- Mingou Christian Nala** (2003). *Gestion urbaine et coopération décentralisée à Ziguinchor : les acteurs face aux problèmes de la ville*. Mémoire de Maîtrise, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Section de Géographie option Urbanisme), sous la direction de Cheikh Samba Wade, 123 pages+ annexes.
- Mingou Christian Nala** (2006). *Le foncier bâti dans le budget communal : levier pour une dynamique économique*. Mémoire de Master 2, Université Paris 12 (Institut d'Urbanisme de Paris), sous la direction de Sonia Guelton, 69 pages+ annexes.

Mingou Christian Nala. *Foncier bâti et formes urbaines.* Communication au 19^{ème} Séminaire Européen des Doctorants en Economie Régionale (SEDER) ; Bordeaux 2009 : 29, 30 juin et 1^{er} juillet 2009.

Mingou Christian Nala. *Territoire d'hier et territoire d'aujourd'hui: deux lectures* In Passerelles n° 10, décembre 2009, pages 1 et 6.

Mingou Christian Nala. *Le financement de la ville par l'impôt: le cas du foncier bâti,* colloque Pôle Ville Université Paris-Est, janvier 2010, 10 pages.

Missika Jean Louis. *Paris, ville monde dans une France endormie ;* In Laviedesidées. fr, article publié le 12 février 2008, 9 pages.

Morlet Olivier, Renard Vincent (2001). *Fiscalité locale, environnement et développement durable. Essai d'évaluation des principaux dispositifs de la fiscalité locale sur les politiques foncières et l'environnement.* Paris ADEF, 98 pages.

Mouzet Pierre (2003). *Les finances locales,* 2^{ème} édition. Paris – Gualino Editeur, 263 pages.

Muselle Marie (2006). *Le périurbain au péril de l'urbain. Gestion de l'espace périurbain et recompositions territoriales à travers l'exemple de l'agglomération messine.* Mémoire de Master 2, Université Paris 12 (Institut d'Urbanisme de Paris), sous la direction de Marie Pierre Lefeuvre, 123 pages.

Muzellec Raymond (2005). *Les finances locales,* 5^{ème} édition. Paris – Dalloz, 206 pages.

Nikonoff Philippe (2010). *Evolution de la fiscalité locale : les mêmes causes produiront les mêmes effets.* A6 CMO, 32 pages.

Nikonoff Philippe et Petigas Ludivine (2008). *Analyse fiscale territoriale- Du diagnostic à la prospective fiscale.* Dossier d'experts, Voiron - Territorial éditions, 109 pages.

Observatoire des finances locales (juillet 2010). *Les finances des collectivités locales en 2010: état des lieux ;* rapport publié sous la direction **de André Laignel et Charles Guéné,** 224 pages.

Observatoire des finances locales (juillet 2009). *Les finances des collectivités locales en 2009: état des lieux ;* rapport publié sous la direction **de André Laignel et Charles Guéné,** 242 pages.

Observatoire des finances locales (juillet 2008). *Les finances des collectivités locales en 2008: état des lieux ;* rapport publié sous la direction **de André Laignel et de Joël Bourdin,** 177 pages.

Observatoire des finances locales (juillet 2007). *Les finances des collectivités locales en 2007. Etat des lieux;* rapport publié sous la direction **de André Laignel et de Joël Bourdin,** 168 pages.

Observatoire des finances locales (juillet 2006). *Les finances des collectivités locales en 2006. Etat des lieux*; rapport publié sous la direction de **André Laignel et de Joël Bourdin**, 181 pages.

Observatoire des finances locales (juillet 2005). *Les finances des collectivités locales en 2005. État des lieux* ; rapport publié sous la direction de **André Laignel et de Joël Bourdin**, 50 pages + annexes.

Panerai Philippe, Castex Jean et Depaule Jean Charles (1997). *Formes urbaines, de l'îlot à la barre*, Marseille Parenthèses, 208 pages.

Paqui Jacques. *La taxe professionnelle : la valeur ajoutée comme nouvelle assiette ?* In Gazette des communes, décembre 2004, pp 10-11.

Pecqueur Bernard (2000). *Le développement local pour une économie des territoires 2^{ème} édition*. Paris : Syros, 132 pages.

Pecqueur Bernard. *Le tournant territorial de l'économie globale* In Espaces et sociétés n° 124-125, 2006, pp 17-32.

Percebois Jacques, Aben Jacques et Euzéby Alain (1995). *Dictionnaire des finances publiques* », Paris -Armand Collin, 207 pages.

Perchet Dominique (2004). *Politique et stratégie de développement commercial des villes*. Voiron - Territorial éditions, 140 pages.

Pernian Aurélie (2003). *Caractéristiques et évolution des établissements implantés dans le Val de Marne*, analyse du fichier INSEE, SIRENE ; Chambre de Commerce et d'Industrie Paris Val-de-Marne, 16 pages.

Pimpard Patrick. *Définir la valeur vénale d'un bien immobilier* ; In Géomètre n° 6, juin 2003.

Piron Olivier. *La densification acceptée* ; In Études foncières n° 119, janvier-février 2006, pp 11-14.

Polèse Mario et Shearmur Richard (2005). « *Economie Urbaine et régionale* », deuxième édition. Paris -Economica, 380 pages.

Potier Françoise. « *Le périurbain. Quelle connaissance ? Quelles approches ?* ». *Espaces sous influence urbaine : analyse bibliographique* ; CERTU, avril 2007, 70 pages.

Prost Brigitte. « *Quel périurbain aujourd'hui ?* » (Éditorial), Géocarrefour ; volume 76- n° 4/2001.

Prud'homme Rémy. *Les nouvelles politiques urbaines en Europe*. Communication présentée au colloque « La nuove Politiche Urbane », organisé par l'Université Rome 3 : Rome, mai 1998, 8 pages.

PUCA (2007). « *L'attractivité des territoires : regards croisés* », actes des séminaires février-juillet 2007, 123 pages.

Pulliat Gwenn (2007). *Etalement urbain et action publique: l'exemple de la Seine et Marne*. Mémoire de Master 1, Université Paris 1 (UFR de Géographie), sous la direction de Beaucire Francis et Fol Sylvie, 107 pages.

Pumain Denise. *Villes et systèmes de villes dans l'Economie* In Revue d'économie Financière n° 86, mai 2006, 16 pages.

Raffestin Claude (1980). « *Pour une géographie du pouvoir* », Paris P.U.F, 249 pages.

Renard Vincent. *Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers* In « *Villes et économie* », sous la direction de Jean Claude PRAGER. La Documentation française, Paris, 2003, pp 95-118.

Renard Vincent. *Finances locales et formes du développement urbain*. Avril 2006. Note extraite d'Internet, 7 pages.

Renard Vincent. *La ville saisie par la finance* In Le Débat n° 148, janvier-février 2008.

Richard Pierre (décembre 2006). *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Rapport, 170 pages.

Robert Fabrice. *Territoires et nouvelles compétences : Vers une fiscalité décentralisée* In Cahiers français n° 318, 2004 : Décentralisation, Etat et territoires Villes et territoires, pp 52-58.

Robert Jean. *L'articulation des stratégies des différents niveaux de décision* In Les stratégies économiques communales en Ile-de-France, Cahiers du CREPIF n° 45, décembre 1993, pp 39-49.

Rocaboy Yvon. *Qui paie la ville ? Logique et efficacité du système de financement* In Revue d'économie Financière n° 86, mai 2006, 12 pages.

Rossinot André. *Mutations économiques et développement des villes : actes de la 17^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme* In « *Urbanisme* », hors série n° 8, mars 1997.

Rousseau Marie Paule (2004). *La nouvelle architecture fiscale locale et les enjeux d'intégration et de développement économique des territoires*, étude réalisée pour le Ministère de l'Intérieur. Centre d'étude et de prospective. 67 pages.

Rousseau Marie Paule et Davezies Laurent. *La nouvelle donne de la fiscalité locale : enjeux et perspectives pour la solidarité et le développement local*, 2003.

Sadran Pierre. *Démocratie locale : les carences de l'acte II* In Pouvoirs locaux n° 318, 2004, pp 73-79.

Saigault Jean François. « *Les zones d'activités économiques en Ile-de-France : un puissant réseau* » In Cahiers de l'IAURF n° 145, octobre 2006, pp 41-54).

Sauvant Alain et Didier Rouchaud. *Localisation des logements en Ile-de-France : influences de la desserte par le RER, de la distance et de la fiscalité locale.* Notes de synthèse du SES, novembre - décembre 2002, 6 pages.

Savey Suzanne. *Espace. Territoire. Développement local* ; In Cahiers Options Méditerranéennes, volume 3 (2008), pp 39-41.

Semedo Gervasio (2001). *Economie des finances publiques.* Tours - Presses de Mame. 319 pages.

SILIC. *Le parc d'Orly-Rungis : une mutation réussie, un parc désormais tertiaire qui concilie économie et écologie.* Communiqué de Presse de la SILIC, Propriétaire-développeur, juin 2010, 4 pages.

SIRENE (Octobre 2005). *Evolutions et logiques d'implantation des établissements dans le Val de Marne* ; Chambre de Commerce et d'Industrie Paris Val-de-Marne ; 44 pages.

SIRENE (Octobre 2005). *Une approche dynamique des créations dans le Val-de-Marne* ; Chambre de Commerce et d'Industrie Paris Val-de-Marne ; 40 pages.

Soyer Dominique. *Sortir de l'impasse* In Pouvoirs locaux n° 64 I/2005, pp 78-84.

Stratégies de développement local. *Territoires et entreprises reconvertissent leurs friches*; n° 17, juin juillet 2001, pp. 16-26.

Stratégies de développement local. *Conseil de développement : place aux entreprises !* n° 21, février mars 2002, pp. 18-26.

Stratégies de développement local. (FRA). *La TPU modifie le paysage économique*; n° 25, octobre-novembre 2002 ; pp. 20-27.

Stratégies de développement local. *Le Marketing territorial en quête de valeurs*; n° 27, mars 2003, pp. 21-28.

Stratégies de développement local. *Villes actives : le retour en ville de l'activité économique* ; n° 41, novembre 2004 ; pp. 22-29.

Talandier Magali (2007). *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural français.* Thèse de doctorat Université Paris 12 (Institut d'Urbanisme de Paris), sous la direction de Laurent Davezies, 479 pages.

Talandier Magali et Davezies Laurent (2009) : *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés.* Collection « Recherche » du PUCA n° 198, 144 pages.

Texier Philippe. *Les blues brothers de la taxe foncière* In *Etudes foncières* n° 78, janvier-février 2008, pp 8-11.

Thébert Mariane. *Gestion des déplacements et stratégies territoriales : la puissance publique périurbaine face à la mobilité.* Article présenté aux premières journées du Pôle Ville de l'Université Paris-Est, janvier 2010, 6 pages.

Thiard Philippe. *Le polycentrisme métropolitain à l'aune des mobilités d'entreprises en Ile-de-France.* Article présenté aux premières journées du Pôle Ville de l'Université Paris-Est, janvier 2010, 12 pages.

Thoris Gérard. *La taxation des entreprises au niveau local* In Revue française de finances publiques, n° 103, septembre 2008, pp 85-100.

UNPI (2006). *Observatoire UNPI des taxes foncières.* Rapport présenté au cours de la conférence de Presse du 28 novembre 2006, 95 pages.

UNPI (2010). *Observatoire UNPI des taxes foncières sur les propriétés bâties, 2004- 2009.* Rapport présenté au cours de la conférence de Presse du 05 octobre 2010, 31 pages.

UNPI. *L'envolée des taxes foncières se confirme.* Dossier de l'UNPI du mois d'octobre 2010, 6 pages.

Valletoux Philippe (2006). *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne.* Rapport du Conseil économique et social, n° 24, 156 pages.

Valletoux Philippe. *Fiscalité locale : une réforme politique* In Revue française de finances publiques n° 103, septembre 2008, pp 63-66.

Vanier Martin (2010). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité.* Paris Economica, 2^{ème} édition, 190 pages.

Veltz Pierre. *D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires* In Revue Economique, n° 4, volume 44, 1993, pp 671-684.

Veltz Pierre. *Décentralisation et économie locale : à la recherche de la compétitivité territoriale* In La Décentralisation en France (Institut de la Décentralisation), septembre 1996, pp 204-211.

Veltz Pierre (2005). *Mondialisation, villes et territoires.* Paris -PUF, 2e Édition revue et corrigée.

Verpeau Michel et al. *Décentralisation acte II : les dernières réformes* In Regards sur l'actualité, n° 308, décembre 2004, pp 2- 66.

Vignal Cécile. *Concilier mobilité résidentielle et mobilité professionnelle : cadrage statistique et pistes de réflexion* In Horizons stratégiques n° 2, octobre 2006, pp 1-12.

Villedieu Clémence. *Fiscalité mixte : une étape vers un nouveau partage des ressources* In Gazette des communes n° 1794, juin 2005, pp 38-39.

Weber Alain. *Aménagement urbain et post-keynésianisme* ; In Métropoles (revue en ligne) numéro 4 ; 3 pages.

Wiel Marc (2007). *Pour planifier les villes autrement*. Paris - L'Harmattan, Villes et Entreprises, 244 pages.

Yin Robert K. (1994). *Case study research: design and methods*, 2nd éd. Thousand Oaks (Californie), 171 pages.

**LISTES DES TABLEAUX,
GRAPHIQUES, CARTES-
FIGURES ET PHOTOS.**

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Répartition, par catégorie de contribuables, des impôts directs locaux, 2005 (en milliards d’euros).....	52
Tableau 2 – Plafond du revenu fiscal de référence pour l’application du plafonnement de la taxe d’habitation en Métropole, selon les parts, en 2010 (en euros).....	57
Tableau 3 – Abattements à imputer sur le revenu fiscal de référence pour l’application du plafonnement en Métropole de la taxe d’habitation, selon les parts, en 2010 (en euros).....	58
Tableau 4 – Produits des impôts directs locaux et parts assumées par l’Etat, 2006-2011 (en millions d’euros).....	59
Tableau 5 – Dépenses des collectivités locales, par nature, en 2007 (en milliards d’euros)...	71
Tableau 6 – Recettes, par secteur, des collectivités locales en 2007 (en milliards d’euros)...	72
Tableau 7 – Parts, dans quelques pays européens, des ressources fiscales propres des collectivités locales dans l’ensemble des ressources des collectivités locales, 2007 (en pourcentage).....	81
Tableau 8 – Concours financiers de l’Etat aux collectivités territoriales, 2006 (en milliards d’euros).....	84
Tableau 9 – Taux d'autonomie financière des collectivités territoriales, par niveau, 2003-2008 (en %).....	86
Tableau 10 – Taux moyens nationaux communaux (en métropole), par taxe, 2002-2009 (en pourcentage).....	102
Tableau 11 – Taux de croissance interannuelle communaux (en métropole), par taxe, entre 2002-2003 et 2008-2009 (en pourcentage).....	102
Tableau 12 – Bases des impôts directs fonciers, entre 2005 et 2009 (en millions d’euros).....	104
Tableau 13 – Sources de la croissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 1985-1991 (produits fiscaux votés).....	131
Tableau 14 – Taux moyens nationaux du foncier bâti, par type de collectivités territoriales, 1997-2007 (en pourcentage).....	132
Tableau 15 – Evolution des impôts directs locaux, 1983-2007 (en %).....	133

Tableau 16 – Evolution des bases des impôts directs locaux entre 2005 et 2009 (en millions d’euros).....	135
Tableau 17 – Produits des impôts directs locaux à Créteil, Rungis et Arcueil en 1999 (en milliers d’euros).....	136
Tableau 18 – Produits des impôts directs locaux à Créteil, Rungis et Arcueil en 2009 (en milliers d’euros).....	136
Tableau 19 – Reversements TPU de la Communauté d’Agglomération de la Plaine Centrale à la commune de Créteil et produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 2001-2009 (en milliers d’euros).....	139
Tableau 20 – Reversements de la TPU de la Communauté d’Agglomération de Val-de-Bièvre (CAVB) à la commune d’Arcueil produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 2000-2009 (en milliers d’euros).....	140
Tableau 21 – Chiffres d’affaires des marchés des locaux d’activités en Europe (principaux pays), 2005 (en milliards d’euros).....	182
Tableau 22 – Offres et Placements du marché de l’immobilier d’entreprise en Ile-de-France, par secteur d’activité, 2010 (en m ²).....	183
Tableau 23 – Population de la commune de Rungis, 1962-2006 (Population sans doubles comptes).....	227
Tableau 24 – SHON et Ratio Logement /Bureau à Rungis au 31 décembre 2006 (respectivement en m ² et en pourcentage).....	228
Tableau 25 – Surfaces « consommées » dans les zones d’activités économiques de la région d’Ile-de-France (hormis Paris), en 2005 (en ha).....	244
Tableau 26 – Surfaces de locaux non résidentiels autorisés en Seine-et-Marne, 2007 et 2010 (en m ²).....	245
Tableau 27 – Surfaces de logements autorisés en Seine-et-Marne, 2007 et 2010 (en m ²).....	246
Tableau 28 – Evolution des principaux indicateurs du marché entre 1994 et 2008.....	250
Tableau 29 – Occupation des sols dans le Plateau Briard en 2003.....	256
Tableau 30 – Mutations et mutabilité du tissu urbain dans le Val-de-Marne, 1982-1999 (en hectares – les surfaces – et en pourcentage).....	259
Tableau 31 – Constructions de locaux non résidentiels dans le Val-de-Marne, par type d’activités, 1975 et 2001 (en pourcentage).....	260
Tableau 32 – Le marché de l’offre de « l’immobilier d’entreprise » dans le périmètre de l’OIN Orly-Rungis-Seine Amont et dans le Val-de-Marne, 2008.....	261

Tableau 33 – Sources de la croissance des produits fiscaux votés des impôts locaux, France, 1989-1991 (en pourcentage).....	276
Tableau 34 – Bases d'imposition de la taxe professionnelle et du foncier bâti, par région, en 2009 (en euros).....	282
Tableau 35 – Bases nettes des impôts directs locaux du Val-de-Marne, par commune, en 2008 (en euros).....	291
Tableau 36 – Parts « ménages » et « entreprises » du foncier bâti en 2005 (en milliards d'euros).....	300
Tableau 37 – Principales entreprises ayant leur siège social à Créteil et chiffres d'affaires, 2003 (en euros).....	319
Tableau 38 – Articles étudiés, par contribuable, par type de sous- contribuable et par commune, en 2007.....	329
Tableau 39 – Bases nettes (revenus cadastraux annuels nets) étudiées, par contribuable, par sous- contribuable et par commune, en 2007 (en euros).....	329
Tableau 40 – Surfaces pondérées étudiées, par contribuable, par sous- contribuable et par commune, 2007 (en m ²).....	330
Tableau 41 – Les assiettes moyennes nettes annuelles « foncier bâti » à Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, selon les destinations des locaux en 2007 (en euros/ m ² /an).....	332
Tableau 42 – Loyers des locaux d'activités en Ile-de-France au 1 ^{er} septembre 2005 (en euros HT HC/m ² /an).....	342
Tableau 43 – Loyers moyens des locaux à usage économique dans le Val-de-Marne, 2008 (en euros le m ² /an/HD).....	343
Tableau 44 – Surfaces de locaux non résidentiels et de logements autorisés en Seine-et-Marne et en Ile-de-France, 2007-2010 (en mètres carrés).....	361
Tableau 45 – Surfaces de logements et de « locaux non résidentiels commencés à Créteil et Rungis, 2000-2009 (en mètres carrés).....	365
Tableau 46 – Surfaces de locaux non résidentiels commencés à Arcueil, 2000-2009 (en mètres carrés).....	374
Tableau 47 – Surfaces de « logements commencés » à Arcueil, 2000-2009 (en mètres carrés).....	374
Tableau 48 – Dynamiques des bases à Arcueil, 1999-2009 (en milliers d'euros).....	375
Tableau 49 – Dynamiques des taux à Arcueil, 1999-2009 (en pourcentage).....	376

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 – Evolution de la prise en charge par l’Etat de la fiscalité directe locale, 1997-2011 (en pourcentage).....	82
Graphique 2 – Répartition par catégorie d’assiette d’imposition du nombre de contribuable et du pourcentage de produit de taxe professionnelle acquitté, 2006.....	126
Graphique 3 – Produit net de la taxe professionnelle, par collectivité territoriale (groupements communaux inclus), en 2008 (en pourcentage).....	128
Graphique 4 – Fiscalité directe locale en 1992 (en pourcentage)	131
Graphique 5 - Produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 1997-2007 (en milliards d’euros).....	132
Graphique 6 – Part de chaque impôt dans le produit de la fiscalité directe locale de Créteil (en pourcentage).....	136
Graphique 7 – Part de chaque impôt dans le produit de la fiscalité directe locale de Rungis (en pourcentage).....	137
Graphique 8 – Part de chaque impôt dans le produit de la fiscalité directe locale d’Arcueil (en pourcentage).....	137
Graphique 9 – Evolution des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties à Rungis et Arcueil, Rungis et Créteil, 1999-2009 (en milliards d’euros).....	137
Graphique 10 – Les statuts des salariés de La Défense en 2008 (en pourcentage).....	170
Graphique 11 – Secteurs d’activités du pôle Orly-Rungis en 2006 (en pourcentage).....	171
Graphique 12 – Répartition des emplois sur pôle Orly-Rungis, par principaux secteurs, en 2006.....	172
Graphique 13 – Répartition des emplois sur Europarc, par secteurs d’activités, 2009.....	214
Graphique 14 – Corrélation à l’échelle régionale entre bases nettes TP et bases nettes Foncier bâti, 2009 (en millions d’euros).....	285
Graphique 15 – Corrélation à l’échelle régionale entre bases nettes TP/ha et bases nettes Foncier bâti/ha, 2009 (en euros/ha).....	286
Graphique 16 – Corrélation à l’échelle communale – département Val-de-Marne – entre bases nettes TP et bases nettes Foncier bâti, 2008 (en millions d’euros).....	294

Graphique 17 – Corrélation à l'échelle communale – département Val-de-Marne – entre bases nettes TP/ha et bases nettes Foncier bâti/ha, 2008 (en euros/ha).....	294
Graphique 18 – Evolution des bases du foncier bâti à Rungis, 2001/2002 à 2008/2009 (en pourcentage).....	365
Graphique 19 – Evolution des bases du foncier bâti à Créteil, 2002/2003 à 2008/2009 (en pourcentage).....	366
Graphique 20 – Evolution des bases du foncier bâti à Arcueil, 1999/2000 à 2008/2009 (en pourcentage).....	374

LISTES DES CARTES ET FIGURES

Carte 1 – Les communes d'étude dans le Val-de-Marne.....	45
Carte 2 – Les Zones d'Activités Economiques du Val-de-Marne.....	197
Carte 3 – Le Plateau Briard dans le Val-de-Marne.....	255
Carte 4 – Flux de transferts d'emploi les plus intenses entre 2000 et 2008 (entrées+sorties/emploi1999).....	263
Carte 5 – Montants des bases nettes d'imposition de la taxe professionnelle par région (en millions d'euros).....	283
Carte 6 – Montants des bases nettes d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties par région (en millions d'euros).....	283
Carte 7 – Montants des bases nettes d'imposition de la taxe professionnelle par région (2009 en €/hab.).....	287
Carte 8 – Montants des bases nettes d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties par région (2009 en €/hab.).....	287
Carte 9 – Montants des bases nettes d'imposition de la taxe professionnelle par commune – Val-de-Marne – (2008 en €).....	292
Carte 10 – Montants des bases nettes d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties par commune – Val-de-Marne – (2008 en €).....	292
Carte 11 – Zones d'activités Economiques à Créteil.....	321
Carte 12 – Habitat et Zones d'activités Economiques à Rungis.....	324
Carte 13 – Zones d'activités Economiques à Mandres-les-Roses.....	326
Figure 1 – Occupation des sols à Vert Saint-Denis, 2003.....	248
Figure 2 – Du périmètre de l'ORU Arcueil-Gentilly aux périmètres ANRU « Vache Noire » et « Chaperon Vert ».....	372

LISTE DES PHOTOS

Photo 1 – ZAC de la Pointe du Lac : suite et fin du projet de Pierre Billotte. À l'horizon, vers la gauche : l'Hôtel de Ville ; au centre : le Mont-Mesly.....	213
Photo 2 – vue aérienne de la « zone d'activités SILIC » en 1972.....	218
Photo 3 – Immeuble Miami de la « zone d'activités SILIC », 20.000 m ² SHON.....	220
Photo 4 – Aujourd'hui le Parc SILIC de Rungis.....	221
Photo 5 – La « zone d'activités SILIC » en évolution.....	222
Photo 6 – Centre commercial Créteil Soleil (à gauche), ZAE Carrefour Pompadour (en haut à droite) et Créteil Village (en bas à droite).....	318
Photos 7 ; 8 et 9 – Logements ORU Arcueil.....	377
Photo 10 – Immeuble France à Arcueil.....	377
Photo 11 – Siège social d'Orange à Arcueil.....	377
Photo 12 – Centre commercial de la Vache Noire à Arcueil.....	377
Photo 13 – Le Jardin sur le Toit (1) à ORU Arcueil.....	377
Photo 14 – Le Jardin sur le Toit (2) : ORU Arcueil.....	377
Photo 15 – Un hôtel et un cinéma pour la Vache Noire.....	377

ANNEXES

ANNEXES

ANNEXE 1. Tableaux¹ comportant certaines données utilisées pour la réalisation de graphiques, ainsi que les bases de données pour les cartes thématiques de la 3^{ème} partie (chapitre I.2) : tableaux 9 et 10.

Tableau 1 – Taux de prise en charge par l’Etat de la fiscalité directe locale, 1997-2011 (en %)

Années	Taux
1997	22,4
1998	22,1
1999	24,2
2000	29,0
2001	30,5
2002	32,7
2003	34,6
2004	23,8
2005	25,1
2006	26,9
2007	26,3
2008	28,7
2009	28,3
2010	24,8
2011	20,3

Source : auteur, à partir de différentes sources².

Tableau 2 – Produits du foncier bâti, 1997-2007 (en milliards d’euros)

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produit	16,043	16,861	17,533	18,086	18,649	19,791	21,128	22,350	24,002	25,553	26,724

Source : Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2009.

¹ Il s’agit de tableaux concernés par les renvois souvent faits dans les différentes parties de la thèse.

² Ce tableau représente la synthèse des différentes sources obtenues et ayant mis en évidence l’autonomie fiscale en France : il s’agit exactement des rapports de l’Observatoire des finances locales 2005 et 2006 et du document portant le Projet de loi de finances pour 2011.

Tableau 3 – Produits de la taxe foncière sur les Propriétés bâties, 1995-2005 (en millions d'euros)

Années	Montants
1995	13.995
1996	15.198
1997	16.043
1998	16.861
1999	17.533
2000	18.086
2001	18.649
2002	19.791
2003	21.128
2004	22.350
2005	24.002
Evolution 2005-1995	71,50%

Source : auteur, à partir de : UNPI (2006 : page 4).

Tableau 4 – Nombre de contribuables assujettis à la taxe foncière sur les Propriétés bâties, 1995-2005

Années	Nombre de contribuables
1995	18.725.486
1996	19.065.095
1997	19.449.098
1998	19.857.860
1999	20.221.622
2000	20.613.094
2001	20.976.865
2002	21.286.149
2003	21.625.012
2004	22.024.337
2005	22.376.734
Evolution 2005-1995	+19,49%

Source : auteur, à partir de : UNPI (2006 : page 6).

Tableau 5 – Bases, taux et produits à Créteil des impôts directs locaux, 1999-2009 (en euros – bases et produits – et en pourcentage)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/1999
Bases d'imposition (en milliers d'euros)												
TFB	98576	100359	101977	106415	108643	109930	112704	115660	118507	122033	125671	+27,48%
TFNB	259	244	209	207	182	152	145	139	220	201	175	-32,42%
TH	85086	90770	91980	93530	95307	97437	100153	102319	103710	105618	110149	+29,45%
TP	134090											
Taux d'imposition (en %)												
TFB	21,87	21,11	20,37	20,57	20,98	21,40	22,04	22,48	22,93	23,39	23,39	+6,95%
TFNB	40,14	38,75	37,40	37,76	38,52	39,29	40,47	41,28	42,11	42,95	42,95	+7,0%
TH	17,90	17,28	16,68	16,85	17,19	17,53	18,06	18,42	18,79	19,17	19,17	+7,09%
TP	24,94											
Produits (en milliers d'euros)												
TFB	21 394	21 186	20 772	21 890	22 793	22 793	24 840	26 001	27 174	28 544	29 395	+37,3%
TFNB	104	95	78	79	70	60	59	58	93	87	75	-27,8%
TH	15 230	15 685	15 342	15 760	13 383	17 081	18 088	18 847	19 488	20 247	21 116	+38,6%
TP	33 187	31 121										
Total	69 915	69 087	36 192	37 729	36 246	39 934	42 987	44 906	46 755	48 878	50 586	

Source : auteur, à partir des données fournies par l'« Observatoire fiscal » de la ville.

Tableau 6 – Bases, taux et produits à Rungis des impôts directs locaux, 1999-2009 (en euros – bases et produits – et en pourcentage)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/1999
Bases d'imposition (en milliers d'euros)												
TFB	41 331	39 838	42 938	44 771	42 467	44 734	45 407	46 438	49 453	51 244	52 450	+26,90 %
TFNB	10	10,8	10,2	16	22	21	18	15	17	18	18	+80 %
TH	7 177	7 287	7 413	7 544	7 654	7 603	8 230	8 560	8 792	9 018	9 389	+30,8%
TP	144042	133056	109172	93 118	86 359	95 646	101798	102151	102197	110181	119650	-16,93
Taux d'imposition (en %)												
TFB	5,05	5,23	5,23	5,44	5,66	6,07	6,18	6,37	6,37	6,37	6,75	+33,66%
TFNB	25,18	26,06	26,06	27,10	28,18	30,21	30,75	31,64	31,64	31,64	33,54	+33,20%
TH	3,94	4,08	4,08	4,24	4,41	4,73	4,82	4,96	4,96	4,96	5,26	+33,50%
TP	8,78	9,09	9,09	9,45	10,02	11,10	11,30	11,79	11,79	11,79	12,85	+46,35%
Produits (en milliers d'euros)												
TFB	2 087	2 084	2 246	2 436	2 404	2 715	2 806	2 958	3 150	3 264	3 540	+69,6%
TFNB	3	2	3	4	6	7	6	5	6	6	6	+100%
TH	283	297	302	320	338	360	397	425	436	447	493	+74,20%
TP	12 647	12 095	9 924	8 800	8 653	10 617	11 503	12 044	12 015	12 850	15 375	+21,5%
Total	15 020	14 478	12 475	11 560	11 401	13 699	14 712	15 432	15 607	16 567	19 414	+%29,2%

Source : auteur, à partir des données fournies par les « Services financiers » de la ville.

Tableau 7 – Bases, taux et produits à Arcueil des impôts directs locaux, 1999-2009 (en euros – bases et produits – et en pourcentage)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/1999
Bases d'imposition (en milliers d'euros)												
TFB	24 781	25 255	26 704	26 431	27 610	28 046	28 486	29 682	33 081	37 801	41 595	+67,9%
TFNB	64	66	60	95	137	146	154	172	165	102	94	+47,5%
TH	21 473	21 840	22 530	22 512	22 907	23 641	24 108	24 499	25 175	27 383	28 685	+33,6%
TP	61 121											
Taux d'imposition (en %)												
TFB	19,87	19,27	19,75	20,64	20,85	20,95	20,95	20,95	20,95	20,95	20,95	+5,4%
TFNB	20,47	19,85	20,35	21,27	21,48	21,59	21,59	21,59	21,59	21,59	21,59	+5,5%
TH	13,55	13,14	13,47	14,08	14,22	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29	14,29	+5,5%
TP	14,53											
Produits (en milliers d'euros)												
TFB	4 924	4 867	5 274	5 455	5 757	5 876	5 968	6 218	6 931	7 919	8 714	+76,9%
TFNB	13	13	12	20	29	32	33	37	36	22	20	+53,8%
TH	2 910	2 870	3035	3170	3257	3 378	3 445	3 501	3 598	3 913	4 099	+40,8%
TP	10 021											
Total	17 868	7 750	8 321	8 645	9 013	9 286	9 446	9 756	10 565	11 854	12 833	

Source : auteur, à partir des données fournies par le « Service financier » de la ville.

Tableau 8 - Statuts des salariés de la Défense, 2008 (en pourcentage)

Types d'emploi	Parts de représentativité
Cadres	67
employés	17
Agents de maîtrise	11
Autre	4
Ouvriers	1
Total	100

Source : EPAD.

Tableau 9 – Bases totales nettes et bases nettes par habitant de la taxe professionnelle et du foncier bâti, par région, en 2009 (respectivement en milliers d'euros et en euros)

Code INSEE	Régions	Taxe Professionnelle		Foncier bâti	
		Bases totales en milliers d'euros	Base par habitant en euros	Bases totales en milliers d'euros	Base par habitant en euros
42	Alsace	4 345 398	2 351,40	1 889 496	1 022,70
72	Aquitaine	4 736 846	1 477,20	3 088 281	963,1
83	Auvergne	2 238 226	1 622,90	1 249 262	905,8
26	Bourgogne	2 676 061	1 591,30	1 504 626	894,7
53	Bretagne	4 458 668	1 395,90	2 715 708	850,2
24	Centre	4 611 949	1 779,80	2 214 716	854,7
21	Champagne-Ardenne	2 720 343	1 973,60	1 119 805	812,4
94	Corse	non déterminée	non déterminée	284 872	984,4
43	Franche-Comté	2 314 640	1 948,90	1 039 160	875,5
11	Ile-de-France	24 838 831	1 124,00	20 750 891	1 777,50
91	Languedoc Roussillon	2 910 859	1 328,90	2 596 596	1 002,70
74	Limousin	1 001 370	1 328,90	668 782	887,5
41	Lorraine	4 745 579	1 984,30	2 073 564	867
73	Midi-Pyrénées	4 204 259	1 471,70	2 672 421	935,5
31	Nord-Pas-de-Calais	7 849 474	1 919,60	2 859 085	699,2
25	Basse-Normandie	2 777 591	1 850,10	1 199 268	798,8
23	Haute-Normandie	4 904 786	2 649,30	1 609 857	869,6
52	Pays-de-la-Loire	5 747 540	1 617,50	2 987 126	840,6
22	Picardie	3 398 829	1 749,70	1 490 997	767,5
54	Poitou-Charentes	2 537 160	1 426,30	1 463 245	822,6
93	Provence-Alpes-Côte d'Azur	7 656 676	1 563,60	5 947 249	1 214,50
82	Rhône-Alpes	13 006 842	2 107,20	7 143 820	1 157,40
	France métropolitaine	113 681 827	1 809,70	68 578 827	1 091,70

Source: auteur, à partir de DGCL, 2010 citant DGFIP, DGCL, Etats de notifications 1253

Tableau 10 – Bases nettes des impôts directs locaux du Val-de-Marne, par commune, en 2008 (en euros)

Code INSEE	Communes	FB	TP
94001	Ablon-sur-Seine	5 690 081	1 168 009
94002	Alfortville	50 454 933	36 193 358
94003	Arcueil	41 308 888	77 053 794
94005	Boissy-Saint-Leger	20 355 917	21 434 047
94011	Bonneuil-sur-Marne	22 761 661	51 376 429
94015	Bry-sur-Marne	23 375 429	35 867 988
94016	Cachan	36 877 147	20 308 929

94017	Champigny-sur-Marne	78 457 004	44 954 450
94018	Charenton-le-Pont	66 694 965	58 362 018
94019	Chennevières-sur-Marne	28 805 437	35 467 680
94021	Chevilly-Larue	46 459 083	68 900 275
94022	Choisy-le-Roi	43 609 435	35 146 557
94028	Créteil	125 671 385	122 559 149
94033	Fontenay-sous-Bois	89 424 753	95 284 359
94034	Fresnes	34 707 924	22 763 844
94037	Gentilly	30 443 270	35 281 762
94038	L' haÿ-les-roses	40 128 714	16 820 730
94041	Ivry-sur-Seine	108 660 408	126 033 152
94042	Joinville-le-Pont	23 468 015	13 271 272
94043	le Kremlin-Bicêtre	35 655 496	12 378 644
94044	Limeil-Brévannes	18 871 991	16 540 128
94046	Maisons-Alfort	74 359 633	52 730 078
94047	Mandres-les-Roses	4 962 282	6 241 217
94048	Marolles-en-Brie	6 833 775	3 587 156
94052	Nogent-sur-Marne	48 420 637	19 129 281
94053	Noiseau	5 391 115	4 529 528
94054	Orly	37 727 074	75 305 002
94055	Ormesson-sur-Marne	12 685 154	7 041 358
94056	Périgny	2 469 200	1 222 286
94058	le Perreux-sur-Marne	43 698 234	13 124 511
94059	le Plessis-Tréville	19 436 800	7 563 352
94060	La Queue-en-Brie	12 358 498	6 418 425
94065	Rungis	52 450 545	119 631 152
94067	Saint-Mandé	39 029 275	12 222 734
94068	Saint-Maur-des-Fossés	130 121 161	75 749 815
94069	Saint-Maurice	22 062 442	11 154 520
94070	Santeny	6 323 983	6 205 574
94071	Sucy-en-Brie	33 549 796	35 006 739
94073	Thiais	57 703 581	58 473 170
94074	Valenton	15 001 080	33 604 252
94075	Villecresnes	10 929 613	6 555 595
94076	Villejuif	63 679 498	48 803 720
94077	Villeneuve-le-Roi	20 436 455	43 137 481
94078	Villeneuve-Saint-Georges	28 782 319	57 753 440
94079	Villiers-sur-Marne	30 120 214	17 928 352
94080	Vincennes	87 279 813	38 037 293
94081	Vitry-sur-Seine	114 930 534	219 017 156

Source: auteur, à partir de: impots.gouv.fr

ANNEXE 2. Questionnaires et entretiens sur les communes du Val-de-Marne

Annexe 2.A. Questionnaire envoyé aux communes du Val-de-Marne : questions et réponses

a. Le questionnaire envoyé aux 47 communes du Val-de-Marne.

- Courrier d'accompagnement (page suivante)

Christian MINGOU
09, avenue du Général Leclerc
94700 Maisons-Alfort.
Mail : nalamingou@yahoo.fr
Tél. : 06 25 77 57 55

Créteil (IUP), le 10 septembre 2008

A

Monsieur (ou Madame) le (ou la) Maire et à toute l'Equipe municipale

Objet : demande d'une aide

Monsieur(ou Madame) le (la) Maire et Messieurs (et Mesdames) les Conseillers(ères),

Je viens avec déférence, par ce courrier, solliciter une aide auprès de vous : la réponse à ce questionnaire ci-joint.

En effet, je suis doctorant à l'**Université Paris 12 Val-de-Marne**, exactement à l'**Institut d'Urbanisme de Paris**, et je suis en train de faire des recherches pour ma thèse sur la thématique ci après :

« Impôts fonciers locaux et stratégies de développement territorial : le cas du foncier bâti communal en France ».

Avec thématique je cherche à étudier la dimension fiscale (par le biais de la taxe foncière sur les propriétés bâties) dans les stratégies de développement territorial : *comment la question fiscale peut être perçue par les développeurs territoriaux lors de la définition des stratégies de développement économique ?*

En résumé, il s'agit ici de vérifier comment la fiscalité locale, à travers le foncier bâti surtout « activités », est non seulement appréhendée mais également prise en compte dans les stratégies de développement territorial communales.

Quant au choix porté sur le foncier bâti, il s'explique par le fait que cette taxe est presque aujourd'hui le premier impôt direct contrôlé par les communes. La taxe professionnelle qui la devançait en termes de produit final est de plus en plus mutualisée, « intercommunale » (TPU surtout), et ce dans plusieurs communes.

Le choix de votre commune pour répondre à ce questionnaire n'est pas non plus fortuit dans la mesure où il relève du fait qu'elle se situe dans un des territoires d'application de cette présente étude, en l'occurrence le département du Val-de-Marne.

Le Val-de-Marne me sert surtout de terrain application pour la deuxième partie dans laquelle je dois mener des études de cas. C'est donc pour cette raison principale que j'ai décidé de soumettre ce questionnaire aux élus des différentes communes qui composent ce territoire. L'objet principal de ce questionnaire est d'avoir le point de vue des élus locaux que vous êtes sur la question centrale de ma recherche.

S'agissant de la méthode utilisée (l'envoi par poste du questionnaire) pour prétendre obtenir les résultats escomptés, elle s'explique, d'une part, par l'importance numérique des communes ciblées et concernées par cette étude et d'autre part, par le souci de différencier les techniques et méthodes de collecte des données qualitatives comme quantitatives (la réponse de ce questionnaire peut aussi se faire si vous le souhaitez par mail, pour ce faire adressez-moi une demande et je vous enverrai le version numérique).

Dans l'attente de la suite qui sera accordée à ce questionnaire, je vous dis merci d'avance et vous prie d'agréer, Monsieur (ou Madame) le (la) Maire et Messieurs et Mesdames les Conseillers (ères), l'expression de mes sentiments et motivations ici distingués.

L'intéressé

- **Le questionnaire proprement dit**

Questions sur votre commune

1) Votre commune est-elle membre d'un EPCI à TPU ?

Si oui, comment vit-elle son statut de membre, en termes de redistribution de la TPU ?

2) Que représente actuellement pour vous le foncier bâti ?

a) Constitue-t-il une priorité dans vos politiques fiscales directes (fiscalité directe) ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?

b) Si le foncier bâti constitue une priorité dans vos politiques fiscales directes, quelles sont les stratégies mises en place ou que vous envisagez de mettre en place, en dehors de « l'effet taux », pour le rendre plus productif, plus efficace ?

3) Avez-vous une idée sur l'évolution de vos bases fiscales locales directes au cours de ces dix dernières années (si vous êtes membres d'un EPCI à TPU la question ne concerne pas la Taxe professionnelle) ?

Parmi celles-ci, quelle est celle qui dispose du taux de croissance le plus élevé ?

- Taxe professionnelle (si l'on n'est pas membre d'un EPCI à TPU),
- Foncier bâti,
- Taxe d'habitation,
- Foncier non bâti.

4) En ce qui concerne le foncier bâti « activités », quelle est la part qui se comporte le mieux dans votre commune :

- l'industrie (secondaire),
- les services-bureaux,
- le petit commerce (artisanat compris),
- le gros commerce (commerce en gros ou de grande surface).

5) Pour ce qui est du foncier bâti « logements » (ménages), comment se comporte l'habitat social par rapport au reste ?

Par exemple, obère-t-il le rendement global du contribuable « ménage », c'est-à-dire les « logements » ?

Questions d'ordre général sur le foncier bâti communal

1) Avec la montée fulgurante depuis 1999 des EPCI à TPU, la taxe professionnelle ne peut-elle pas dorénavant être qualifiée « d'impôt extra-communal ou intercommunal à faible capacité évolutive (le rendement) », car avec sa mutualisation la plupart des communes ne la reçoivent presque pas comme elles s'y attendaient (allusion faite à sa redistribution : DSC surtout) ?

2) Le foncier bâti dispose d'une assiette ou base touchant à la fois les ménages (logements) et les activités (entreprises), cela constitue-t-il un atout majeur par rapport aux autres impôts directs locaux, tels que la taxe professionnelle et la taxe d'habitation ?

3) Les communes dans leur ensemble peuvent-elles vraiment espérer un retour des politiques de développement dans les ressources du foncier bâti ?

4) Dans une optique de spécialisation fiscale, les communes peuvent-elles garder le foncier bâti ou le laisser au département comme le préconisent dès fois certains rapports sur les finances locales (Rapport Valletoux du CES - 2006 - par exemple)?

b. Grille des réponses obtenues

- Préambule :

Sur les 47 communes du Val-de-Marne auxquelles nous avons envoyé ce questionnaire, seules 7 ont répondu favorablement, soit par courrier postal, comme nous le leur avons envoyé (Arcueil, Ivry-sur-Seine), soit par courrier électronique (Orly, Saint-Maur-des-Fossés, Vitry), soit par entretien semi-directif (Villecresnes), soit à la fois par entretien semi-directif et par courrier postal (Maisons-Alfort).

Sinon, si l'on rajoute les trois communes sur lesquelles ont porté principalement l'étude de cas de la troisième partie, en l'occurrence Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, on peut parler de 10 communes ayant répondu à ce questionnaire, en ce sens qu'une bonne partie de celui-ci leur a été soumise lors des différents entretiens qu'elles nous ont respectivement accordés.

En ce qui concerne les autres communes, c'est-à-dire les 37 restantes, nous n'avons reçu aucune réponse positive, et cela, en dépit des relances, parfois suivies de promesses de réponses, qui ont été faites à plusieurs d'entre elles :

- les communes relancées par téléphone : Créteil, Rungis, Mandres-les-Roses, Bonneuil-sur-Marne, Nogent-sur-Marne, Sucie-en-Brie, Vincennes, Alfortville, Boissy-Saint-Léger et Périgny-sur-Yerres.
- les communes qui ont promis des réponses sans jamais les apporter : Alfortville, Bonneuil-sur-Marne, Mandres-les-Roses.

Il importe ici également de préciser que parmi celles-ci, deux nous ont apporté des réponses totalement négatives, c'est-à-dire ne souhaitant pas répondre, du tout, au questionnaire qui leur est soumis. Il s'agit de Créteil qui juge, d'une part, le questionnaire « *politique* » et, d'autre part, nous renvoie à internet (site commune et site DGI) pour toute information liée à la fiscalité locale et Vincennes qui nous répond exactement en ces termes : « *Suite à votre courrier, sachez que nous n'avons pas souhaité répondre au questionnaire* ».

S'agissant, cependant, de la temporalité au cours de laquelle, nous avons obtenu ces réponses, elle s'étend entre le 19 septembre, date du premier courrier contenant les premiers éléments de réponses à ce questionnaire (Arcueil), et le 26 mars 2009, date du dernier courrier reçu (Ivry-sur-Seine) ; soit un intervalle d'un peu plus de 6 mois.

– Réponses recueillies par texte (courriers postaux et courriers électroniques) :

1^{ère} partie du questionnaire.

Numéros des questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 1	Votre commune est-elle membre d'un EPCI à TPU ? Si oui, comment vit-elle son statut de membre en termes de redistribution de la TPU ?
Arcueil	Oui. Le conseil municipal, par une délibération de décembre 1999, a approuvé le périmètre de la Communauté d'Agglomération de Val de Bièvre (CABV) défini par le préfet du Val de Marne et regroupant le territoire de 7 communes, dont Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Hay les Roses, Le Kremlin Bicêtre et Villejuif et comptant une population totale de 185 000 habitants. La communauté d'Agglomération a favorisé l'émergence d'une solidarité entre les communes qui la compose, solidarité à laquelle la ville d'Arcueil contribue particulièrement d'un point de vue financier
Ivry	Notre commune ne fait pas partie d'un groupement de commune et perçoit directement le produit de la taxe professionnelle.
Maisons-Alfort	Non la ville de Maisons-Alfort n'est membre d'aucun EPCI à TPU (communauté d'agglomération ou communauté de communes) et n'a aucun projet à l'heure actuelle en ce sens.
Orly	La ville n'est pas membre d'un EPCI à TPU.
Saint-Maur-des-Fossés	Non
Vitry	Non

Numéros des questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 2	<p>Que représente actuellement pour vous le foncier bâti ?</p> <p>a) Constitue-t-il une priorité dans vos politiques fiscales directes (fiscalité directe) ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?</p> <p>b) Si le foncier bâti constitue une priorité dans vos politiques fiscales directes, quelles sont les stratégies mises en place ou que vous envisagez de mettre en place, en dehors de « l'effet taux », pour le rendre plus productif, plus efficace ?</p>
Arcueil	<p>Oui.</p> <p>a) Le foncier bâti constitue une priorité dans notre politique fiscale dès lors qu'elle nous a permis de retrouver une meilleure situation financière sans pour autant avoir utilisé comme levier l'augmentation des taux. En effet, pour la 5^{ème} année consécutive les taux ont été gelés.</p> <p>b) Notre commune a agi sur la variation physique des bases brutes du foncier bâti. Cette variation provient du foncier bâti « habitat » et du foncier bâti « économique » résultant d'une Opération de Renouvellement Urbain (ORU) ainsi que d'autres opérations d'Urbanisme qui sont à venir dans les toutes prochaines années.</p> <p>De même la commission communale des impôts directs en collaboration avec les services fiscaux intervient sur la valeur fiscale de certains locaux provenant de l'accroissement de la surface habitable ou encore par la modification de la valeur fiscale de certains locaux d'habitation.</p>
Ivry	<p>a) La taxe foncière sur les propriétés bâties fait l'objet d'un suivi attentif de la part des services communaux mais tout autant que celui de la taxe professionnelle ou de la taxe d'habitation.</p> <p>b) Le suivi des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties trouve se concrétiser par l'administration de la commission communale des impôts directs, instance composée de contribuables locaux et chargée de donner un avis sur l'évaluation par les services fiscaux des valeurs locatives (ou bases fiscales) des locaux nouveaux ou qui font l'objet de modifications sur le territoire communal.</p> <p>Les services de la commune élaborent un document de synthèse retraçant les principales évolutions des valeurs locatives des locaux et listant les évaluations sujettes à interrogations, afin de faciliter les échanges entre la CCID et les services fiscaux. Ces échanges permettent de vérifier que l'ensemble de la matière imposable est prise en compte et peuvent aboutir à une modification des évaluations de certains locaux par les services fiscaux.</p>
Maisons-Alfort	<p>Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'élève à 8,482 M d'euros, soit 40,1 % du produit des quatre taxes (montant total de 25,852 M d'euros).</p> <p>Cette part est en forte augmentation depuis 10 ans, compte tenu de l'effet sur les recettes fiscales propres de la ville, de la réduction constante de la part de la taxe professionnelle due aux effets des réformes successives de la taxe professionnelle depuis plusieurs années, et en particulier de la suppression progressive de la part des salaires dans la base imposable de la taxe professionnelle (1999-2003).</p> <p>Ainsi, la part du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est passée de 26,9 % du produit des 4 taxes en 1998 à 40,1% du produit des 4 taxes en 2008. La même évolution est constatée également pour la taxe d'habitation.</p> <p>Il est à craindre, pour l'avenir, que cette importance de la taxe foncière sur les propriétés bâties se renforce encore dans les recettes fiscales propres de la commune compte tenu du plafonnement par entreprise de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée en œuvre en 2007.</p>

	<p>a) Oui, la taxe foncière sur les propriétés bâties constitue une priorité importante dans la stratégie fiscale globale mise en œuvre par la ville.</p> <p>La politique de réaménagement urbain et de reconstruction équilibrée du bâti ancien menée depuis plusieurs années contribue à renouveler le parc immobilier communal (en locatif et en accession à la propriété) et permet d'augmenter la base communale d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties.</p> <p>La base communale a, ainsi, connu un rythme annuel de croissance moyen d'environ +3 % par an entre 2001 et 2007 en tenant compte de la revalorisation nominale forfaitaire des valeurs locatives cadastrales instituée chaque année en loi des finances, ce qui représente une croissance physique de l'assiette, hors revalorisation nominale, légèrement supérieure à +1 % par an, soit une recette fiscale annuelle supplémentaire d'environ 80.000 euros.</p> <p>La ville s'est depuis longtemps préoccupée de rentabiliser fiscalement au maximum l'effet de recettes induit par les constructions nouvelles de logements en supprimant, par exemple, par délibération du Conseil Municipal du 24 juin 1992, l'exonération de 2 ans pour les locaux d'habitation comme le prévoient les dispositions de l'article 1383 du Code Général des Impôts.</p> <p>Cette suppression n'a été possible que parce que la ville a, depuis de très nombreuses années, une maîtrise de sa politique fiscale qui passe, en particulier, par des taux d'imposition très bas et moins élevés que la moyenne des communes du département du Val-de-Marne et des communes de la strate démographique comparable (villes de 50 000 à 100 000 habitants) : avec un taux communal d'imposition de 11,81 % en 2008, la ville a le taux communal le plus bas de toutes les communes de plus de 50.000 habitants du département du Val-de-Marne et le 3^{ème} taux le plus bas des 47 communes du département du Val-de-Marne.</p> <p>b) Depuis 2003, la ville a mis en place un observatoire de la fiscalité directe communale au moyen d'un outil informatique dédié à l'analyse des bases fiscales des principaux impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe professionnelle) (logiciel OFEA).</p> <p>Parallèlement à ce suivi dynamique annuel des matrices fiscales communales, la ville a engagé une politique de mise à jour de son assiette fiscale en collaboration avec les services fiscaux du département.</p> <p>Cette politique a, notamment, conduit à reclasser un certain nombre de locaux d'habitation qui étaient, depuis longtemps, sous évalués au regard des critères de classement prévus par la révision générale des propriétés bâties de 1970 (catégorie 7 « logements médiocres » et catégorie 8 « logements très médiocres »).</p> <p>Les logements concernés ont fait l'objet d'un reclassement dans une catégorie plus conforme à leur réalité actuelle (catégorie 6 « logements ordinaires ») pour une recette fiscale annuelle supplémentaire d'environ 70.000 euros pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et d'environ 100.000 euros pour la taxe d'habitation, soit un total de 170.000 euros.</p> <p>Cette politique de reclassement dynamique pourra être poursuivie à l'avenir au nom de l'équité fiscale des contribuables devant l'impôt local.</p>
Orly	<p>a) Le foncier bâti représente une part importante des recettes fiscales de la communes (27,65% des impôts directs perçus par la commune). Il est indirectement perçu dans les politiques fiscales directes, la Ville d'Orly étant depuis de nombreuses années engagées dans des politiques de renouvellement urbain ambitieuses qui de facto ont une conséquence positive sur l'évolution des bases. Compte tenu de la spécificité de la commune (secteur économique important lié à la présence de l'aéroport et fort taux de logements sociaux dans le parc résidentiel), la Taxe Professionnelle reste au cœur des politiques fiscales directes.</p> <p>b) La stratégie induite par la situation de la commune pour rendre plus productif et efficace les recettes issues du foncier bâti consiste en une politique volontariste d'aménagement et de développement urbain orientée vers le renouvellement urbain et la reconquête des territoires en difficulté (Grand Ensemble, friches, Centre Ancien) et le soutien au développement et/ou redéploiement des zones d'activités existantes.</p>

Saint-Maur-des-Fossés	<p>Il représente environ 32% des recettes fiscales.</p> <p>a) oui car c'est une des principales ressources de la commune.</p> <p>b) Partenariat avec les services fiscaux afin de signaler les incohérences et d'établir une équité fiscale sur la commune.</p>
Vitry	<p>Un levier important de financement</p> <p>a) Il représente 27% des bases des 4 taxes directes.</p> <p>b) Le développement résidentiel et le développement économique sont également essentiels pour nous.</p>

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 3	<p>Avez-vous une idée sur l'évolution de vos bases fiscales locales directes au cours de ces dix dernières années (si vous êtes membres d'un EPCI à TPU la question ne concerne pas la Taxe professionnelle)?</p> <p>Parmi celles-ci, quelle est celle qui dispose du taux de croissance le plus élevé?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taxe professionnelle (si l'on n'est pas membre d'un EPCI à TPU), - Foncier bâti, - Taxe d'habitation, - Foncier non bâti.
Arcueil	<p>Les bases d'évolution du foncier bâti ont évolué de +52% et celle de la taxe d'habitation de +25%.</p>
Ivry	<p>Les bases de la taxe professionnelle ont augmenté de 3,8% depuis 10 ans. Si la suppression de la part salaire dans les bases n'avait pas été opérée par l'Etat, elle aurait augmenté d'au moins 60%.</p> <p>Les bases de la taxe sur le foncier bâti ont augmenté de 35% sur la même période.</p> <p>Celles de la taxe d'habitation ont progressé de 35% également.</p> <p>Enfin celle du foncier non bâti (représentant moins de 1% du total des bases) ont diminué de 22%.</p>
Maisons-Alfort	<p>Sur la période 1998-2008, et en complément des éléments de réponse déjà apportés à la question (2.a), la moyenne annuelle de la croissance de la base communale s'élève à +3,1% pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et une baisse de -3,5% pour la taxe professionnelle.</p> <p>La baisse en moyenne annuelle de -1,7% sur la même période pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties étant totalement marginale puisque la recette fiscale correspondante représente seulement 0,1% du produit des 4 taxes (environ 13.000 euros sur un total de 25,852 M d'euros en 2008).</p> <p>La composante « ménages » (taxe d'habitation et taxe foncière bâtie pour les locaux d'habitation) connaît une croissance constante alimentée mécaniquement, comme indiqué plus haut, par l'effet de revalorisation forfaitaire annuelle des valeurs locatives cadastrales pour environ +1,5% à 2,0% selon les années et pour environ +1,0 % à +1,5% par la variation brute de l'assiette imposable.</p>

Orly	<p>L'évolution des bases fiscales locales directes fait l'objet d'études menées sur la base des états de notification des taux d'imposition de la Trésorerie et des comptes administratifs, ainsi que divers éléments internes aux services municipaux. Ces études sont réalisées par la Direction des Finances et le Service Economie notamment en vue de la préparation des débats d'orientation budgétaire.</p> <p>Sur une période de 3 ans (2004-2006), les taux de croissance des bases fiscales des 4 grandes taxes sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - TP : +6,5% ; - TFB : +7,5% ; - TH : +6% ; - TFNB : -7,2%.
Saint-Maur-des-Fossés	<ul style="list-style-type: none"> - Evolution d'environ 19%. - La taxe d'habitation avec 36% de plus en 10 ans.
Vitry	OUI. La TP a connu le taux de croissance le plus élevé.

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 4	<p>En ce qui concerne le foncier bâti « activités », quelle est la part qui se comporte le mieux dans votre commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'industrie (secondaire), - les services- bureaux, - le petit commerce (artisanat compris), - le gros commerce ou commerce de grande surface.
Arcueil	Les locaux à usage professionnel ou commercial représentent 95% des bases d'imposition dédiées à l'activité. Le reliquat de 5% représente les établissements industriels ou assimilés.
Ivry	<p>Nous ne sommes pas en mesure pour le moment au regard des documents que nous fournit l'Etat, de répondre aussi finement à vos questions. Nous pouvons tout de même vous indiquer que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les propriétaires privés des locaux économiques (SA, SAS, SARL) représentent environ 30% des bases totales de la taxe foncière sur les propriétés bâties. - les logements sociaux en représentent 17,5% ; - les propriétaires privés SCI 12% ; - les propriétaires privés particuliers près de 28%. <p>Le reste des bases est difficilement identifiable.</p>
Maisons-Alfort	<p>La mise en place de l'Observatoire fiscal communal et le suivi dynamique des états fiscaux disponibles (en particulier les états fiscaux 1259-MI TER et 1386-TF) ont permis de déterminer la part de la composante « bureaux » (composantes « activités ») dans la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties : celle-ci s'élève à environ 20% de la base communale totale en 2008 (19,8%).</p> <p>Parmi ces locaux, la catégorie « locaux à usage professionnel ou commercial » représente 85% de cette composante « bureaux » : l'analyse fine du rôle de la taxe professionnelle renforce encore cette analyse en montrant que les entreprises installées sur le territoire sont essentiellement des entreprises du secteur tertiaire (services-bureaux), la composante industrielle (secteur secondaire) étant moins importante en termes de base fiscale.</p>

Orly	Concernant le foncier bâti "activités" et compte tenu des spécificités locales, ce sont l'industrie et le gros commerce qui se portent le mieux, liés à la présence de Air France Industrie et de la zone économique du SENIA.
Saint-Maur-des-Fossés	Le petit commerce (artisanat compris), représente environ 50%.
Vitry	1°/ professionnel ou commercial (56% des bases). 2° / industriels ou assimilés (44% des bases).

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 5	Pour ce qui est du foncier bâti « logements » (ménages), comment se comporte l'habitat social par rapport au reste ? Par exemple, obère-t-il le rendement global du contribuable « ménage », c'est-à-dire les « logements » ?
Arcueil	Les bases d'imposition des locaux à caractère social représentent 35% contre 65% pour les locaux d'habitation ordinaire.
Ivry	« Réponse incluse dans la question précédente », nous ont-ils répondu ; même si cela n'apparaît pas de façon claire et nette.
Maisons-Alfort	Les locaux d'habitation à caractère social représentent 11,1% de la base communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2008. La ville comporte un taux de logements sociaux de 25,8% en 2008, tels que comptabilisés dans le cadre de le DGF (6.445 logements sociaux recensés sur un total de logements imposés à la taxe d'habitation de 24.992), soit un niveau supérieur au seuil maximum de 20% imposé par la loi SRU (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain) pour les communes de plus de 1.500 habitants en Ile-de-France. La ville ne considère, en aucun cas, que la base fiscale correspondante aux logements sociaux n'obère, pour reprendre les termes de la question posée, le rendement des recettes fiscales communales liées à la taxe d'habitation et à la taxe foncière sur les propriétés bâties des logements d'habitation. An contraire la ville s'efforce, depuis de longues années, de maintenir l'équilibre le plus harmonieux possible entre les différents types de logements (accession à la propriété ou logements sociaux/logements collectifs ou logements individuels) présents sur le territoire communal par une politique d'aménagement urbain soucieuse des intérêts de toutes les catégories de sa population.
Orly	La part du logement social dans le parc résidentiel total oscille sur Orly entre 60 et 67%. Cette part importante explique qu'une large partie des ménages "ne contribue pas au rendement global" de la TFB.
Saint-Maur-des-Fossés	La commune a peu de logements sociaux.
Vitry	En 2002, les bases de l'habitat social représentaient 29% des bases des locaux d'habitation. En 2007, 28.6% soit - 0.40%. On observe donc une relative stabilité.

2^{ème} partie du questionnaire.

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 1	Avec la montée fulgurante depuis 1999 des EPCI à TPU, la taxe professionnelle ne peut-elle pas, dorénavant, être qualifiée « d'impôt extra-communal ou intercommunal à faible capacité évolutive (le rendement) », car avec sa mutualisation la plupart des communes ne la reçoivent presque pas comme elles s'y attendaient (allusion faite à sa redistribution : DSC surtout) ?
Arcueil	<p>Notre communauté d'agglomération assure un retour financier sous forme de fonds de concours vers les villes au titre de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la progression des bases de la taxe professionnelle, - du reversement des 50% de rôles supplémentaires de TP perçus par la communauté d'agglomération, - de subvention du Conseil Régional dans le cadre de la politique de la ville. <p>Pour notre part, nous considérons que c'est une ressource dynamique.</p>
Ivry	<p>Vous avez peut être raison mais cela n'est pas sensible à Ivry-sur-Seine puisque notre commune perçoit la taxe professionnelle directement, pour le moment (le Président de la République a annoncé sa suppression, et nous ne connaissons pas encore les dispositions de la réforme territoriale annoncée).</p>
Maisons-Alfort	<p>Il convient de rappeler que la ville n'appartient pas à un EPCI à TPU.</p> <p>Cela étant posé, sur un plan financier strictement communal, il est très clair que les réformes successives du mode de calcul de la taxe professionnelle depuis près de 10 ans ont gravement obéré le rendement dynamique de la taxe professionnelle pour l'ensemble des collectivités locales en posant la question du report de financement des dépenses des services publics locaux sur les impôts « ménages » (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties).</p> <p>S'agissant de la ville, les recettes futures de la taxe professionnelle, dans une hypothèse à législation constante, ne sont attendues pour les années à venir qu'en augmentation de 1% par an pour tenir compte à la fois des réformes fiscales et du potentiel de développement limité pour de nouvelles implantations en raison d'une offre foncière actuellement restreinte.</p> <p>Sur un plan intercommunal, le formidable développement de l'intercommunalité à fiscalité propre permis par la loi Chevènement de juillet 1999 (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération internationale) a eu comme principale ressort financier la taxe professionnelle.</p> <p>Dans une hypothèse de plafonnement voire de réduction de rendement de la taxe professionnelle, les EPCI à TPU sont dans une situation très contrainte qui remet en cause les équilibres de financement de leurs budgets et les poussent de plus en plus à adopter une fiscalité intercommunale additionnelle sur les ménages.</p> <p>Au-delà, les nouveaux projets de réforme, voire de suppression, de la taxe professionnelle, pose la question de la « survie » de la taxe professionnelle à l'horizon de quelques années mais aussi la question de la légitimité du financement des services publics locaux par les entreprises qui utilisent largement au plan local (éclairage public, voirie, transports, réseaux...).</p> <p>De la réponse à cette question découlera soit le remplacement de la taxe professionnelle par un nouvel impôt local qui continuera d'être supporté par les entreprises soit le remplacement de la taxe professionnelle par une dotation versée par l'Etat aux collectivités locales.</p>

Orly	Orly n'est pas concerné par ce cas, la TP demeurant un impôt communal. Concernant l'EPCI à TPU, il est bien évident que la TP est devenue un impôt intercommunal qui doit viser au financement de projets intercommunaux et non plus seulement communaux, dans le sens d'une meilleure capitalisation des ressources d'un territoire et éviter ainsi les concurrences entre les territoires d'une même intercommunalité. La question est plus sensible peut-être en province où l'intercommunalité est une réalité (avec ses limites) qu'en Ile-de-France (d'où les débats sur le Grand Paris).
Saint-Maur-des-Fossés	Oui
Vitry	Pas concerné

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 2	Le foncier bâti dispose d'une assiette ou base touchant à la fois les ménages (logements) et les activités (entreprises), cela constitue-t-il un atout majeur par rapport aux autres impôts directs locaux, tels que la taxe professionnelle et la taxe d'habitation ?
Arcueil	L'impôt sur le foncier bâti représente 34% de nos ressources fiscales et se positionne entre le reversement TP (48%) et la taxe d'habitation (17%). C'est la résultante d'une politique de développement économique dynamique et maîtrisée.
Ivry	Cela ne constitue pas forcément un atout car la politique fiscale communale est limitée en la matière : on ne peut moduler les taux de foncier bâti en jonction justement de ces contribuables hétérogènes.
Maisons-Alfort	Effectivement, les réformes successives de la taxe professionnelle ont visé progressivement à plafonner ou à supprimer l'imposition sur les composantes « salaires » et « équipements » au nom de la politique pour l'emploi et de soutien à la croissance économique sans toucher, pour le moment, à la composante strictement foncière de la taxe professionnelle (bureaux et locaux soumis aux valeurs locatives foncières que l'entreprises soit propriétaire ou locataire de ses locaux d'activité). Dans ce cadre, la taxe foncière sur les propriétés bâties apparaît aujourd'hui comme la recette fiscale la mieux équilibrée et la plus dynamique en termes de rendement fiscal dans la mesure où la taxe d'habitation qui touche tous les particuliers est souvent sujette à un impact directement électoral au plan communal.
Orly	Certainement, mais là, ce n'est pas notre spécialité.
Saint-Maur-des-Fossés	Non
Vitry	Chaque taxe a son intérêt et ses limites

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 3	Les communes dans leur ensemble peuvent-elles vraiment espérer un retour des politiques de développement dans les ressources du foncier bâti ?
Arcueil	Réponse à cette question, conférez à la réponse de la question suivante (II.4): réponse commune.
Ivry	C'est tout à fait possible, même s'il apparaît que la taxe professionnelle est un impôt souvent plus dynamique.
Maisons-Alfort	Oui dès lors qu'elles mettent en place des politiques de développement foncières réellement ambitieuses qui peuvent s'appuyer sur une offre de terrains disponibles. Ces dernières années, la croissance continue du marché immobilier en France a fortement contribué à soutenir la construction de logements neufs et l'activité sur ce secteur du bâtiment. Mais le marché immobilier est un marché essentiellement cyclique et le retournement récent de la conjoncture économique (baisse des transactions / baisse des prix) pose la question du maintien de cette dynamique financière et fiscale pour les 2 à 3 ans à venir.
Orly	Oui, mais sur le long terme particulièrement si elles sont engagées dans des politiques de renouvellement urbain, c'est-à-dire de reconstruction de la ville sur la ville qui fait évoluer lentement le bâti. C'est particulièrement vrai pour les communes de cœur d'agglomération presque entièrement urbanisées.
Saint-Maur-des-Fossés	Oui
Vitry	Du seul foncier bâti... Non

Numéros de questions et noms des communes	Questions et réponses par commune
Question 4	Dans une optique de spécialisation fiscale, les communes peuvent-elles garder le foncier bâti ou le laisser au département, comme le préconisent dès fois certains rapports sur les finances locales (Rapport Valletoux du CES - 2006 - par exemple) ?
Arcueil	Le rapport «Valletoux » prévoit d'attribuer pour chaque niveau de collectivité un panier fiscal qui permettrait selon l'Association des Maires de France de mieux assurer l'autonomie des collectivités locales. La spécialisation de l'impôt apporterait davantage de visibilité pour le citoyen. Il est également proposé que le taux des impôts soit voté par un seul niveau de collectivité pour plus de clarté et de transparence. Le rapporteur émet également l'idée de scinder en deux la taxe sur le foncier bâti, pour confier la part « ménages » aux communes et celle des « entreprises » aux départements puisque ces derniers disposent de la compétence économique. La taxe professionnelle revenant intégralement aux groupements. Cette disposition risquerait de rendre impossible l'effort de développement économique des communes et des intercommunalités.

Ivry	<p>La question ne se pose en ces termes. C'est le principe même de la spécialisation qu'il faut interroger.</p> <p>Si un impôt devait être transféré à une autre collectivité, quels seraient les impacts en termes de transfert de charges et de compétences ?</p> <p>Les propositions du comité Balladur, qui s'est prononcé récemment sur ces sujets et notamment sur le principe de spécialisation fiscale, visent en fait à réduire les « prérogatives » et marges de manœuvre des collectivités locales, et à les obliger à mettre en œuvre une politique de réduction des dépenses publiques, en les contraignant à privatiser certaines de leurs missions de service public.</p> <p>En réalité il serait souhaitable d'agir pour une transformation conséquente de la fiscalité locale, qui garantisse l'autonomie financière des collectivités locales, sans opposer les différents échelons, et qui garantisse l'équité fiscale pour les contribuables.</p> <p>En effet de ce point de vue la taxe foncière, ainsi que la taxe d'habitation, sont des impôts profondément injustes : les valeurs locatives cadastrales qui constituent la base de ces taxes n'ont pas été modifiées depuis les années 70, ce qui conduit à des situations où les tarifs au mètre carré des logements sociaux sont supérieurs à ceux des pavillons ou des appartements de centre-ville.</p> <p>Enfin, il conviendrait de ne pas supprimer la taxe professionnelle, tout en la réformant profondément en l'asseyant notamment sur les revenus financiers des entreprises.</p>
Maisons-Alfort	<p>Le débat sur la spécialisation fiscale entre niveaux de collectivités locales est un débat presque aussi vieux que celui de la grande réforme de la fiscalité locale des impôts « ménages ». Tous les projets ont été abandonnés au fil des années malgré la succession de rapports publiés sur ce sujet.</p> <p>Le seul vrai débat utile est de permettre aux collectivités locales de disposer de ressources fiscales pérennes sur lesquelles elles puissent voter librement un taux d'imposition, pouvoir fixer librement des abattements ou des exonérations de bases et bénéficier en retour des politiques de développement urbain qu'elles ont mis en œuvre.</p> <p>En ce sens, l'affectation aux départements de la totalité du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties ne peut que désinciter les communes à mettre en œuvre des politiques de développement urbain et foncier équilibrées pour répondre aux aspirations de leurs populations locales.</p>
Orly	<p>L'évolution du foncier bâti étant liée quand même aux conditions de développement, d'aménagement et de construction d'une commune, le foncier bâti doit rester aux communes. Si les départements sont actifs dans les domaines des infrastructures, les communes demeurent compétentes en termes d'aménagement de l'espace et d'urbanisme. C'est en grande partie via leurs efforts d'aménagement que les bases de la TFB évoluent.</p>
Saint-Maur-des-Fossés	<p>Pas de réponse à cette question.</p>
Vitry	<p>Dans les hypothèses présentées autour de la spécialisation fiscale, le couple Communes-Départements est souvent réuni. Le foncier bâti doit pouvoir rester une ressource pour les deux collectivités.</p>

- **Réponses obtenues et recueillies par entretien semi-directif : Villecresnes**

Ici, à la différence des réponses des autres communes, premièrement présentées (point précédent), nous précisons qu'il s'agit de prises de notes (ce n'est donc pas un verbatim, en ce sens que les entretiens n'ont pas été enregistrés) et non de réponses écrites par la commune elle-même. Villecresnes est la seule commune val-de-marnaise, parmi celles qui ont répondu à notre sollicitation, a insisté pour que nous y rendions spécialement pour la réponse au questionnaire. L'autre commune qui a souhaité nous rencontrer est Maisons-Alfort, la commune où nous résidions quand nous envoyions le questionnaire aux communes du département du Val-de-Marne. Sauf que celle-ci avait déjà répondu, comme nous l'avons précisé plus haut, à toutes les questions.

Villecresnes : entretien du 28 octobre de 15H30 à 18H10 avec Mme Rosette Bolny,
Responsable du service de l'urbanisme.

A Villecresnes, besoin est, d'emblée, de préciser que nous n'avons pas obtenu de réponses à toutes les questions que renferme le questionnaire. Villecresnes ne dispose pas, en effet, d'un service financier qui soit en mesure de nous apporter des réponses à toutes les questions. Notre interlocutrice, au cours de cet entretien, en l'occurrence Mme Bolny, s'est dit ne pas être apte à répondre à l'ensemble du questionnaire, puisque ne s'occupant que du volet urbanisme de la ville (planification et aménagement urbain notamment). Selon elle, le questionnaire contient des questions très techniques (elle fait ici allusion aux questions relatives aux finances locales) qu'elle ne maîtrise pas totalement ; par conséquent, elle préfère ne pas s'« *aventurer dessus* ».

Toutefois, voici quelques éléments de réponses apportés et qui concernent directement le questionnaire. La majeure partie des questions n'ont pas trouvé d'éléments de réponses, dans la mesure où, hormis les raisons déjà avancées, l'entretien a essentiellement porté sur la présentation du POS de la ville (réponses que nous n'avons pas jugées nécessaires de résumer ici).

1) Votre commune est-elle membre d'un EPCI à TPU ?

Si oui, comment vit-elle son statut de membre en termes de redistribution de la TPU ?

Réponse :

Villecresnes n'est pas membre d'une intercommunalité à fiscalité propre TPU. Elle est, par contre, membre d'une intercommunalité à taxes additionnelles, qu'est la communauté de communes du Plateau Briard.

2) Que représente actuellement pour vous le foncier bâti ?

a) Constitue-t-il une priorité dans vos politiques fiscales directes (fiscalité directe) ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?

b) Si le foncier bâti constitue une priorité dans vos politiques fiscales directes, quelles sont les stratégies mises en place ou que vous envisagez de mettre en place, en dehors de « l'effet taux », pour le rendre plus productif, plus efficace ?

Réponse :

Ce que je peux vous dire ici, car je ne suis pas spécialiste du domaine comme je vous l'ai déjà précisé, c'est que la ville de Villecresnes s'intéresse effectivement au foncier bâti. Ce que je trouve d'ailleurs normal, parce qu'on est une petite commune, avec très peu d'entreprises. Villecresnes n'a même pas de zone d'activités économiques : pas une seule. On serait une « *grosse commune* », avec plusieurs entreprises présentes sur le territoire, on serait moins intéressés. Donc, je vous réponds positivement : « *c'est bien une priorité pour nous* ».

C'est justement dans ce cadre que nous envisageons de construire deux ZAC dans un futur très proche. Nous envisageons également de construire des immeubles. Je vous assure que s'il y a des terrains qui se libèrent, c'est à cela que nous allons d'abord penser, c'est-à-dire saisir ces opportunités pour réaliser nos objectifs. Nous envisageons même d'ouvrir, toujours dans un futur proche, certaines zones NA (c'est-à-dire naturelles) du POS à l'urbanisation. Nous pensons aussi apporter des modifications par rapport au SDRIF (le schéma régional), toujours pour faire la promotion du foncier bâti. Ces modifications consisteraient exactement à modifier la vocation de certaines zones qui ne rentreraient pas dans cette perspective.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question (après que nous l'avons reformulée, c'est-à-dire en la recentrant sur la dualité « foncier bâti logements » et « foncier bâti activités »), je vous dis à nouveau que le foncier bâti « activités » n'est pas bien représenté chez nous, parce que, tout simplement, nous nous définissons comme « *une ville dortoir* ». Nous sommes aussi « *une petite campagne* », surtout si vous nous comparez à certaines communes du Val-de-Marne (rires) comme Créteil sur laquelle vous menez, si je comprends bien, présentement une étude de cas. Je vous dis clairement que nous disposons, comme « activités » que de quelques unités industrielles :

- quelques petits commerces du type pharmacie, boucher, boulangerie, etc. ;
- quelques services de proximité, tels que les agences de banques, etc.

Villecresnes, je dirai sans hésitation, pour rester dans la nomenclature et l'intérêt de votre sujet (même si je ne suis pas spécialiste en finances locales), est plus orientée vers le foncier bâti « logements » que vers le foncier bâti « activités ». J'en veux pour preuve – et là je suis bien placée pour vous le préciser – le fait qu'elle est la ville qui construit le plus ou qui enregistre le plus de nouvelles constructions (des fonctions résidentielles quasiment, nous précise-t-elle) dans la communauté des communes dont elle membre, c'est-à-dire le Plateau de Briard.

En ce qui concerne la fiscalité directe locale dans son ensemble, je sais que Villecresnes perçoit plus de taxe d'habitation que de taxe foncière sur les propriétés bâties. Enfin, Villecresnes dispose plus d'habitat collectif privé que d'habitat social. Du social, nous en avons encore très peu. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous envisageons, comme je vous le disais tantôt, dans un futur proche de construire des immeubles, qui seront plus sociaux qu'autre chose: la loi SRU oblige (rires).

Annexe 2.B. Les entretiens semi- directifs de la 2^{ème} partie (Rungis, Créteil et Mandres-les-Roses)

Dans cette partie, il importe de préciser qu'il s'agit de prises de notes et non de *verbatim*, d'autant que les entretiens ne sont pas enregistrés. Ces prises de notes ne reviennent donc que sur les grandes lignes des entretiens. Toutefois, elles ont cherché, au maximum, à rester fidèles aux discours des différents interlocuteurs.

a. Créteil

Entretien du 6 novembre 2007 (14h30-15h30) avec le Directeur du service de l'Urbanisme de la ville, en l'occurrence Monsieur Hirsch-Marrie.

1^{ère} partie : les orientations :

1. Ce dont nous avons exactement besoin :

- mieux cerner les quartiers sur lesquels nous devons mener notre étude de cas ;
- avoir des explications directes sur le zonage ou la répartition des fonctions dans l'espace cristolien (croissance urbaine) ;
- avoir accès au plan cadastral pour vérifier l'information ou pour choisir les îlots et/ou quartiers références.

2. Objets spécifiques :

- mieux faire le choix des quartiers références, c'est-à-dire sans tomber dans la subjectivité ou dans des choix hasardeux ?
- être fin prêt, une fois au cadastre, pour l'accès aux bases fiscales.

3. Conseils pratiques (nécessaires) pour le choix des quartiers références, et cela, en fonction des catégories et informations ci-après, préalablement obtenues :

- Industrie

Critère majeur de choix : la dominance de l'industrie (secteur secondaire au sens strict du terme)

Cibles : pas de cible, car maîtrisant peu ce secteur sur Créteil.

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur : le long des « axes traditionnels » : avenue Maréchal Lattre De Tassigny, rue Général Leclerc (industrie automobile surtout), sur l'A86, les zones UI UF UH du PLU, ainsi que la zone d'activités économiques « Europarc » (industrie hi-tech secondaire).

- Commerce, artisanat compris (petit commerce)

Critère majeur de choix: la prédominance du commerce de grandes surfaces, puis celle de l'artisanat.

Cibles : Créteil village et un îlot ou une rue de L'Echat ou des Coteaux du sud.

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur : le Vieux Créteil, c'est-à-dire là où se situe « Créteil village » pour le petit commerce (artisanat particulièrement) et la zone du centre commercial « Créteil soleil » pour le gros commerce ou le commerce de grande surface.

- Habitat

Critère majeur de choix: ressortir la valeur de l'habitat social et celle de l'habitat particulier privé.

Cibles : un îlot ou une rue de Mont-Mesly pour celui appelé « social » et un îlot ou une rue d'un quartier où domine un parc habitat particulier privé.

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur : La zone du PLU codée UE et qui correspond quasiment au secteur du Mont-Mesly (habitat social) et les zones UA et UG, où l'on retrouve plus le tertiaire (Bureaux et administration), mais où l'on peut également retrouver des logements (secteur l'Echat par exemple).

- « Services- Bureaux »

Critère majeur de choix : ressortir l'importance des services et surtout des bureaux.

Cibles : l'Echat, puis un îlot de « Petites haies » ou du « Parc de la Brèche ».

Conseils reçus : les zones du PLU dénommées UK et UB (UB à la fois commerce et bureaux, mais plus commerce de proximité que des bureaux)

2^{ème} partie : guide d'entretien et réponses recueillies

1) Peut-on parler sur Créteil d'un bi-zonage, c'est-à-dire une partie où prédominent les logements (le vieux Créteil et ses alentours correspondant aussi à l'est de la Départementale 1) et une partie où dominent les activités (l'ouest de la Départementale 1) ?

Réponse :

Vous savez, à part la zone du port (Le Port et la Source), codée UK sur le PLU et située un peu plus au sud-est de cet axe auquel vous faites allusion dans votre question et où l'on retrouve de l'habitat à 90%, l'est de cette ligne (il s'agit de l'axe préalablement fixé) est presque essentiellement constitué d'activités. Donc, je dirai que vous n'avez pas tort, si vous parlez de bi-zonage à Créteil. Même si je pense que ça ne devrait pas constituer un cas unique dans le Val-de-Marne (rires)

2) Acceptez-vous donc que nous fassions de la D1 la limite de cette opposition entre « logements » et « activités » ?

Réponse

On n'aimerait pas que vous le dégagiez ou que vous le voyiez ainsi, mais il s'agit, bel et bien, de la réalité. On l'accepte comme tel dans le cadre de cette étude, même si je rajouterai, cette fois-ci, que ce n'est pas fait de façon délibérée. Vous savez, la ville de Créteil a commencé son urbanisation à l'endroit que l'on appelle aujourd'hui le Centre, c'est-à-dire le

« vieux Créteil ». Ensuite, elle s'est poursuivie de part et d'autre de la RN 19 (avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, Avenue Pierre Brossolette, Rue du Général Leclerc), qui n'est rien d'autre que la voie qui mène vers Paris.

Cette partie que je viens de vous situer sur la carte du PLU correspond à la zone où prédominent les logements (les zones UE, UB et un peu UC) et le reste est à dominance « activités », parce que tout simplement plus récent par rapport à son occupation (les zones UJ, UL, UH).

3) La question liée à l'intérêt entre la fiscalité foncière « activités » et la fiscalité foncière « logements » se pose-t-elle aujourd'hui à Créteil ?

Réponse

Bien sûr. Je pense qu'une ville a plus d'intérêt, en termes de fiscalité, pour les activités que pour les logements. Et ici à Créteil la question se pose évidemment. Vous le savez, peut être, bien, nous avons une population avec un niveau de vie pas très élevé, pour ne pas dire faible ou moyen. Je pense qu'il serait politiquement très lourd de conséquences de les faire porter les charges fiscales locales. D'ailleurs, je vous signale que nous n'avons pas une bonne réputation, quant à notre politique fiscale, d'autant que l'on nous reproche assez souvent de fixer la barre très haute, concernant le vote de taux annuel de la taxe professionnelle. Notre taux fait partie des taux les plus élevés du département et cela est aussi valable pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui est l'objet de votre étude.

Et tout ce que je viens de vous dire par rapport à notre politique fiscale se voit bien dans la définition du PLU, où les activités ont effectivement constitué une priorité pour la ville, surtout sous les différents mandats du maire actuel, en l'occurrence Cathala¹.

4) Quel est votre propre avis personnel sur la question, nous voulons dire la question qui oppose les logements aux activités en matière de base fiscale foncière (foncier bâti) ?

Réponse :

Je vous donne seulement cet exemple et vous comprendrez mon point de vue : « Il y a peu de temps, nous disposions de 50% de logements sociaux ; aujourd'hui on en compte 40%. « Vous voyez, on fait porter l'effort fiscal sur les activités », c'est pourquoi on cherche plus à les attirer sur notre commune.

5) Pouvons-nous avoir les cartes représentant le découpage administratif de la ville et la répartition spatiale des zones d'activités ?

Réponse :

Ce n'est vraiment pas mon domaine, la cartographie. Mais je pense que ça doit être possible sur le site Internet de la ville, où vous pouvez trouver des choses intéressantes, même sur plusieurs points que je viens de développer au cours de cet entretien. Par exemple, en ce qui concerne l'urbanisme, je sais que vous pouvez y trouver la cartographie du PLU de la ville, c'est-à-dire celle que vous avez là sous vos yeux. C'est moi-même qui l'ai mise en ligne.

¹ Laurent Cathala est depuis 1977 le maire de la ville Créteil. Son arrivée à la tête de la ville, comme on l'a montré dans la deuxième partie de la thèse, est suivie d'effets notoires en termes d'aménagement urbain, notamment sur celui que l'on pourrait qualifier d'économique, c'est-à-dire porté sur l'aménagement des zones d'activités économiques.

Je vais, quand même, vous donner un exemplaire papier en grand format ; ainsi que son rapport de présentation. Cela pourra prochainement vous aider, quant à un éventuel complément d'informations.

b. Rungis

Entretien du 27 mai 2008 (14h-15h) avec Mme Françoise Gardes, Chef du service Urbanisme et Cadastre de la ville.

1^{ère} partie : orientations et questionnaire

- Orientations :

1. Ce dont nous avons précisément besoin :

- mieux cerner les quartiers sur lesquels nous devons mener notre étude de cas ;
- avoir des explications directes sur le zonage ou la répartition des fonctions sur le territoire de Rungis (croissance urbaine) ;
- avoir accès au plan cadastral pour vérifier l'information ou pour choisir nos îlots et/ou quartiers références.

2. Objets spécifiques :

- mieux faire le choix des quartiers références, c'est-à-dire sans tomber dans la subjectivité ou dans des choix hasardeux ?
- être fin prêt, une fois au cadastre, pour l'accès aux bases fiscales.

3. Conseils pratiques (nécessaires) pour le choix des quartiers références, et cela, en fonction des catégories et informations ci-après, préalablement obtenues:

- Industrie

Critère principal de choix : la dominance de l'industrie (au sens strict du terme, c'est-à-dire secteur secondaire)

Cibles : pas de cible, car maîtrisant moyennement Rungis.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- Commerce, artisanat compris

Critère principal de choix : la prédominance de l'artisanat, puis la prédominance du grand de grande surface (ou commerce en gros).

Cibles : petit commerce, aucune idée et MIN pour le gros commerce.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur :

Petit commerce : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

Commerce en gros ou de grande surface : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- **Habitat**

Critère principal de choix : ressortir la valeur de l'habitat social et celle de l'habitat particulier privé.

Cibles : pas de cible ici, car maîtrisant moyennement Rungis.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur :

Habitat social : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

Habitat particulier privé : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- « **Services- Bureaux** »

Critère principal de choix : ressortir l'importance des services et surtout des bureaux.

Cibles : pas de cible non plus, pour les mêmes raisons avancées plus haut.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- **Questions, sous forme de guide d'entretien** :

1) Peut-on parler sur Rungis d'un bi-zonage, c'est-à-dire d'une partie où dominant largement les activités (l'est et le sud-est) et d'une partie – plus petite (1/4 du territoire) celle là – où l'on note quasiment que la présence de logements ? Si oui, qu'est ce qui explique cette traduction spatiale entre activités et logements ?

2) La question liée à l'intérêt entre la fiscalité foncière « activités » et la fiscalité foncière « logements » se pose-t-elle à Rungis ?

3) Quel est votre avis personnel sur la question, c'est-à-dire celle qui oppose les logements aux activités, en matière de base fiscale foncière (foncier bâti) ?

4) Où-est-ce-que vous en êtes par rapport à votre projet d'intercommunalité « Pôle Orly-Rungis », qui doit regrouper les 7 villes du pôle portant le même nom (Chevilly-Larue, Rungis, Thiais, Choisy, Orly, Villeneuve-le-Roi, Ablon-sur- Seine et Fresnes) ?

5) Une demande à formuler sous forme de question : Pouvons-nous avoir les cartes représentant le découpage administratif de la ville et/ou la répartition spatiale des zones d'activités ?

2^{ème} partie : Réponses aux sollicitations (il s'agit des conseils attendus) et aux questions

Conseils reçus pour le choix des quartiers références

- **Industrie** :

Conseils reçus : il sera difficile de vous donner des conseils précis concernant l'industrie, « car il n'existe pas à Rungis d'industrie au sens manufacturier du terme. On a que des zones de fret, SOGARIS par exemple ». Mais je pense qu'elles pourront vous servir pour votre étude de cas.

- Commerce, artisanat compris :

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur :

Petit commerce : La place Louis XIII dans la vieille ville, où vous avez : une pharmacie, une boulangerie, deux banques, 1 magasin G20, une agence, une librairie, une auto-école, une agence immobilière. Je pense que c'est tout. Sinon vous pouvez aller visiter le site pour confirmer ce que je viens de vous citer.

Commerce en gros ou commerce de grande surface : sans hésitation, je vous préconise le MIN.

- Habitat :

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur :

. *Habitat social :* à Rungis, je vous signale, d'emblée, que l'on n'a pas une forte présence de logements sociaux. Ce que je veux dire par cette précision, c'est que l'on n'a pas atteint les 20% de logements sociaux aujourd'hui exigés par la loi SRU. De surcroît, on n'a pas défini un secteur ou un site exclusivement réservé aux logements sociaux, comme cela peut être le cas dans plusieurs communes franciliennes. Cependant, on a quelques immeubles sociaux disséminés dans la ville : par exemple, dans le vieux Rungis, dans la zone du Lagué et dans la ZAC des Andes (cf. carte explicative, zones coloriées en vert). Personnellement, je vais vous conseiller ici de choisir les quelques logements sociaux situés dans la ZAC des Antes, ou les immeubles et pavillons sociaux de la ZAC du Lagué (situés plus précisément le long de la rue du « Bout de la ville »).

. *Habitat particulier privé :* là, vous pouvez faire plusieurs choix dans ce que nous appelons « la Ville », c'est-à-dire la partie habitée. En effet, à Rungis, en ce qui concerne le logement privé (ce que vous appelez du « particulier privé »), il n'y a quasiment que du « *pavillonnaire, sans présence, quasi-certaine, d'activités* ». Je vous garantis que l'on n'y dénombre qu'un très faible nombre de résidences où l'on peut signaler la présence d'activités, c'est-à-dire « *la bi-fonctionnalité* ». Je pense qu'il y'en que 3 ou 4 qui sont dans cet état et il s'agit que de « *bi-fonctionnalité avec des bars* ».

- « Services- Bureaux »

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur : je vous conseille le parc privé d'affaires « SILIC », qui constitue le seul secteur de la ville qui concentre essentiellement des bureaux et services. Pour information, je vous signale qu'à Rungis il n'existe pas de mélange entre les activités et les logements (ce qui nous a amené aussitôt à lui préciser que cette question sera abordée dans les questions pour lesquelles nous allons solliciter ses réponses).

Réponses aux questions obtenues

Question 1

Sous-réponse 1 :

Oui et en guise de complément d'informations, puisque j'avais déjà anticipé sur cette question (rires), je vous signale que l'on a les différentes activités (bureaux, gros commerce, entreposage, hôtellerie : pas mélangées entre elles) d'un côté et les logements (la ville) de l'autre.

Sous-réponse 2 :

Cela s'explique surtout par la façon dont Rungis s'est constituée. Rungis est une ville typique, car elle reste largement dominée par des propriétés privées (quand je dis ici « *privée* », je l'oppose à « *communale* », c'est-à-dire qui n'appartient pas à la commune). Le MIN et SOGARIS, qui constituent presque la moitié du territoire communal, relèvent du domaine de l'Etat ; tandis que la SILIC est un parc d'affaires privé. La seule partie véritablement gérée par la commune est ce que nous appelons communément « *la ville* » qui ne correspond, à peu près, qu'au 1/4, voire qu'au 1/3 de la superficie communale. Je signale encore qu'il y a un petit domaine dans Rungis, situé au sud-ouest et qui appartient à la ville de Paris. Il s'agit exactement des Pépinières de la ville de Paris, officiellement appelées « Centre horticole de la ville de Paris ». Donc, vous voyez comment est réparti le territoire rungissois entre les différents acteurs.

Question 2

Réponse :

La taxe foncière sur les propriétés bâties « *n'est pas énorme chez nous* », comparée, bien sûr, à la taxe professionnelle. Chez nous, c'est plutôt la taxe professionnelle qui couvre la plus grande part de notre budget. La taxe foncière sur les propriétés bâties est « *très basse chez nous* », parce que nous nous soucions des particuliers¹. Ce que je dis là, ça dépend aussi des maires. Le maire qui était là, il y a sept ans, avait augmenté les taux des taxes d'habitation et foncier bâti et celui-ci, c'est-à-dire le maire actuel, n'a pas encore jugé nécessaire de le faire. Malgré cette situation que je viens de décrire, je vous signale que l'on a un budget très élevé par rapport surtout à la taille de notre commune. Par exemple, je peux vous dire que l'on a des recettes et dépenses d'une ville de 30.000 habitants, alors qu'on est à 5.000 habitants, maximum 6.000, seulement.

Précision : Comme nous avons commencé à le préciser, notre interlocutrice a répondu à la question par rapport à « l'effet taux » (taux TP : 11,79% et taux FB : 6,37%) et non par rapport à « l'effet base », comme nous nous y attendions, et ce, malgré les précisions que nous avons cherché à faire dans la deuxième question (voir deuxième question). Tout de même, on peut dire que Rungis dispose d'une base importante de foncier bâti, comme l'atteste « *le bulletin d'informations communales* » de février 2008 (il nous a été fourni au cours de cette visite). Dans ce journal, qui accorde une large part au budget 2008, l'augmentation des bases du foncier bâti entre 2007 et 2008 est estimée à 2,7%, tandis que pour la taxe professionnelle, c'est plutôt une baisse de l'ordre de -3,1% qui était envisagée. Aussi, si on la compare à la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties est de loin, à Rungis, le deuxième impôt direct local, derrière la taxe professionnelle (aujourd'hui ses remplaçants) : cf. chapitre III de la première partie de ce travail, où la fiscalité directe locale de Rungis entre 1999 et 2009 a été étudiée.

Question 3

Réponse : C'est ce que je viens de vous donner en répondant à la question précédente. Je veux juste rajouter ceci (donc par rapport aux deux questions): « *on est assis sur beaucoup de sous et on fait des dépenses faramineuses, pas très pertinentes, selon moi : stades, crèches,*

¹ Ce discours que notre interlocuteur nous tient porte plus sur le taux – effet taux – que sur la base – effet base – : nous allons y revenir, ci-dessous.

musée, etc. ». On développe des infrastructures à coûts très élevés et sans beaucoup de rendement. On est dans une ambiguïté d'une économie très riche, quant à la gestion de nos revenus fiscaux. Au lieu de gaspiller, je pense qu'il vaut mieux gérer, puisque l'on ne sait pas ce que demain sera fait. On aurait pu, dès à présent, penser à anticiper sur les éventualités économiques. On ne sait pas ce que deviendraient dans le long terme ces entreprises qui nous permettent aujourd'hui d'avoir ces ressources fiscales. On ne sait pas aussi quelles vont être les réactions des habitants, si, par exemple, on leur demande, un jour ou l'autre, de payer plus chers leurs impôts, c'est-à-dire au cas où les entreprises auxquelles je faisais tantôt allusion se seraient délocalisées ou reviendraient à être moins taxées qu'aujourd'hui.

A partir de cette réponse, ce qui resurgit c'est la question sur les incidences fiscales locales. Par exemple, faut-il taxer les entreprises à partir d'un impôt qui les feront rapidement bouger (TP) ou à partir d'un impôt qui les feront moins bouger (FB) ? Ou faut-il les taxer, à peu près, au même titre que les populations pour les garder sur le territoire ? Un véritable dilemme.

Question 4

Réponse :

Le maire et le conseil municipal ne manifestent aucun intérêt pour une intercommunalité. Ce n'est donc pas une priorité pour nous.

Pourquoi (question improvisée) ?

Parce que nous sommes riches et les autres ne le sont pas tous. Il y a beaucoup de pauvres ; pourquoi nous partagerions nos richesses fiscales ? Nous, nous sommes autonomes et nous voulons rester autonomes. Nous pouvons supporter nos charges et besoins, par conséquent, nous n'avons pas besoin de les mutualiser. Nous n'avons besoin de rien, puisque nous avons tout sur place : conservatoire, écoles, crèches, infrastructures sportives pour une ville de 40.000 habitants, etc. L'intercommunalité, je pense personnellement que c'est surtout pour les communes qui sont dans le besoin. Or tel n'est pas, franchement, le cas pour Rungis.

Question 5

Réponse :

On ne parle pas de quartiers à Rungis. On a que des secteurs. Même la ZAC, dont je vous parlais tantôt, ne s'appelle pas en réalité ZAC des Antes. On l'appelle ainsi juste par référence au mode d'aménagement et aux anciens champs sur lesquels elle est bâtie. A Rungis, on parle de la ville, pour désigner toute la partie habitée de la ville. Sinon, le reste n'a vraiment pas de nom. Les zones d'activités économiques, on les désigne respectivement par les noms de leurs aménageurs ou de sociétés gestionnaires : SOGARIS, SILIC, DELTA, etc.

c. Mandres-les-Roses.

Entretien du 17 juillet 2008 (14h30-16h00) avec M. Chamla, Responsable du service de l'Urbanisme de la ville.

1^{ère} partie : orientations et questionnaire

- Orientations

1. Ce dont nous avons précisément besoin :

- mieux cerner les quartiers sur lesquels nous devons mener notre étude de cas ;
- avoir des explications directes sur le zonage ou la répartition des fonctions sur le territoire de Mandres-les-Roses (croissance urbaine) ;
- avoir accès au plan cadastral pour vérifier l'information ou pour choisir nos îlots et/ou quartiers références.

2. Objets spécifiques :

- mieux faire le choix des quartiers références sans tomber dans la subjectivité ou dans des choix hasardeux ?
- être fin prêt pour qu'une fois au centre des impôts fonciers, nous puissions avoir rapidement accès aux données fiscales dont nous avons spécifiquement besoin.

3. Conseils pratiques (nécessaires) pour le choix de nos quartiers références, et cela, en fonction des catégories et informations ci-après, préalablement obtenues:

- Industrie :

Critère majeur de choix : la dominance de l'industrie (au sens strict du terme)

Cibles : pas de cible, car ne connaissant avant cette visite quasiment rien de Mandres-les-Roses.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- Commerce, artisanat compris :

Critère majeur de choix : la prédominance de l'artisanat, puis celle du commerce de grande surface ou commerce en gros.

Cibles : pas de cible

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur : pas de cible pour les mêmes raisons avancées plus haut.

Petit commerce : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

Gros commerce : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- Habitat

Critère majeur de choix : ressortir la valeur de l'habitat social et celle de l'habitat particulier privé.

Cibles : pas de cible pour les mêmes raisons avancées plus haut.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur :

Habitat social : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

Habitat particulier privé : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- « Services- Bureaux »

Critère majeur de choix : ressortir l'importance des services et surtout des bureaux.

Cibles : pas de cible pour les mêmes raisons avancées plus haut.

Conseils attendus de la part de l'interlocuteur : voir plus loin, dans la partie réservée aux réponses des sollicitations et questions.

- Questions

Sur le POS

1) Quelles sont les caractéristiques majeures que ressort le POS de Mandres-les-Roses, concernant à la fois les activités et les logements. En d'autres termes, comment se présentent les activités par rapport aux logements ou les logements par rapport aux activités sur votre commune ?

Sur la fiscalité directe, notamment sur le foncier bâti

2) La question liée à l'intérêt entre la fiscalité foncière « activités » et la fiscalité foncière « logements » se pose-t-elle réellement à Mandres-les-Roses?

3) Quel est votre propre avis sur la question, c'est-à-dire celle qui oppose les logements aux activités, en matière de base fiscale foncière ?

4) Mandres-les-Roses est membre d'un EPCI à fiscalité propre (communauté de communes du Plateau Briard), comment vit-elle son statut de membre en termes de redistribution de la TPU ?

5) Que représente actuellement pour vous le foncier bâti ?

a) Constitue-t-il une priorité dans vos politiques fiscales directes (fiscalité directe) ? Si oui, pourquoi ? Si non, Pourquoi ?

b) Si le foncier bâti constitue pour vous une priorité dans vos politiques fiscales directes, quelles sont les stratégies mises en place ou que vous envisagez de mettre en place en dehors de l'effet taux pour le rendre plus productif, plus efficace ?

6) Avez-vous une idée sur l'évolution de vos bases fiscales locales directes, au cours de ces dix dernières années ?

Parmi celles-ci, quelle est celle qui dispose du taux de croissance le plus élevé?

- Foncier bâti,
- Taxe d'habitation,

- Foncier non bâti.

7) Une demande à formuler, sous forme de question : Pouvons-nous avoir les cartes représentant le découpage administratif de la ville et la répartition spatiale des zones d'activités ?

2^{ème} partie : Réponses aux sollicitations et aux questions

Conseils reçus pour le choix des quartiers référence

- Industrie

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur : zone d'activités économiques des Perdrix où l'on a, par exemple, l'entreprise Boyer qui fabrique des pièces auto-mécanique. A part ça, je ne vois pas d'industrie au sens réel du terme, c'est-à-dire comme vous venez de me le préciser (industrie au sens secteur secondaire).

- Commerce, artisanat compris

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur :

Pour ce qui est du « *Petit commerce* », je vous oriente vers la zone codée UD du POS, c'est-à-dire le centre ville. « *C'est une zone 100% commerce de proximité* », notamment sur les rues « Général Leclerc », c'est-à-dire celle de la mairie, là où nous sommes présentement et « De Brie », c'est-à-dire la rue perpendiculaire.

Commerce en gros ou commerce de grande surface : comme pour l'industrie, je vous dirai que ce type de commerce est inexistant à Mandres-les-Roses. Nous n'avons pas de supermarché, ni de grande surface. Nous ne sommes pas Créteil, ni Rungis, où vous avez certainement facilement situé ce type de commerce. Nous sommes une petite commune, presque rurale (rires). Mais dans les zones d'activités économiques François Coppée et Perdrix, c'est-à-dire dans les secteurs du POS (que je viens de vous présenter) qui correspondent au sigle UF, vous pourrez y trouver du « commerce de bureaux » qui pourra, peut-être, vous aider. Cependant, je ne sais pas si cela pourrait vous intéresser pour vos études de cas ou pas ?

- Habitat

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur :

Habitat social

À Mandres-les-Roses, nous avons exactement 135 logements sociaux sur 1.616 résidences principales que compte la ville. Vous voyez, nous sommes encore loin des 20% qui nous sont désormais exigés par la loi SRU. Je vous précise que nos logements sociaux ne sont pas concentrés dans un quartier ou secteur. Nous en disposons plutôt dans le diffus. Et nous voulons continuer sur cette lancée avec le PLU que nous sommes en train d'élaborer (c'est presque fini). Car nous ne voulons pas « *créer des ghettos* », comme on en parle dans certaines communes de la région. En revanche, je peux vous donner quelques indications (des adresses) qui pourraient vous aider dans le choix de vos échantillons pour votre étude de cas :

- 4 rue de Verdun ;
- Place du Général de Gaulle : vous y trouverez des logements sociaux qui appartiennent à la mairie ;
- vous avez également les nouveaux logements sociaux de la Rue Cazeaux (18 logements sociaux : du numéro 21 au numéro 25) ;

- enfin au 2 rue de la croix rouge ; il y a un grand immeuble social.

Habitat particulier privé

L'habitat particulier privé, comme vous l'appellez, c'est lui qui domine largement à Mandres-les-Roses. Là, vous pouvez choisir dans tous les secteurs de la ville. Je vous précise juste qu'il s'agit, en très large majorité, d'un habitat de type pavillonnaire.

- « Services- Bureaux »

Conseils reçus de la part de l'interlocuteur : il n'y a presque pas de services à Mandres-les-Roses. Par contre, les bureaux, vous trouverez quelques uns dans les deux zones d'activités de la commune, dont je vous ai tantôt parlé, c'est-à-dire tout ce qui est codé UF dans le POS.

Réponses aux questions obtenues

Sur le POS

Question 1

Réponse :

Comme vous l'avez certainement constaté, vous-même, au cours de la première partie de cet entretien, il y a peu d'activités à Mandres-les-Roses. Pour preuve, la plupart des actifs de la ville travaillent ailleurs, comme à Evry, à Paris et même à Créteil où se trouve votre université. Je veux juste rajouter, par rapport à cette question, que ce sont logiquement les logements qui dominent (très largement) à Mandres-les-Roses. Nous nous définissons, d'ailleurs, comme « *une banlieue résidentielle périurbaine* ».

Sur la fiscalité directe, notamment sur le foncier bâti

Question 2

Réponse :

A cet instant T, je vous répondrai plus par un « non » que par un « oui », c'est-à-dire la question ne se pose pas vraiment à Mandres-les-Roses. Mais si je me réfère au PLU que nous sommes en train d'élaborer, je répondrai en ces termes : « *nous nous intéressons effectivement aux deux* », en l'occurrence les logements et les activités.

Pour ce qui est des logements, nous nous intéresserons plutôt aux logements sociaux pour chercher à atteindre les 20% exigés par la loi SRU. A vrai dire, l'habitat privé, c'est-à-dire celui consistant à accueillir de nouveaux résidents, ne nous intéresse pas tellement ; car nous sommes encore une commune majoritairement agricole. Et je pense que si nous continuons à grignoter nos terres pour les transformer en espace habité (les logements), nous risquons de nous retrouver face à une pénurie. D'ailleurs, il ne reste plus grand-chose sur ce que nous avons réellement décidé d'urbaniser. Ce qui reste, je peux vous le garantir, c'est pour davantage construire des logements sociaux que pour accueillir des logements privés. C'est donc une volonté pour nous d'arrêter l'urbanisation, parce que notre priorité principale pour le prochain PLU, c'est de préserver l'agriculture au détriment des logements.

Et concernant les activités, c'est le commerce de proximité (petit commerce) qui va être plus valorisé (boulangerie, épicerie, etc.), et ce, en dépit du manque noté et signalé dans le secteur que vous appelez « commerce en gros ou commerce de grande surface ». Vous savez, pour ce type de commerce (commerce de grande surface), les habitants de Mandres-les-Roses vont à

coté, c'est-à-dire dans les communes limitrophes qui, elles, disposent quasiment toutes de grandes surfaces et de super ou hypermarchés.

A propos des zones d'activités « en projet », que mentionne la CCIP Val-de-Marne, dans son rapport annuel sur les zones d'activités du Val-de-Marne de 2006 et que nous avons trouvé quelques mois avant l'entretien, notre interlocuteur précise ceci, à la suite de notre interpellation : ces zones d'activités ne sont plus à l'ordre du jour. Pour nous, elles ne constituent pas une priorité dans l'élaboration du PLU. Cependant, il est prévu d'y revenir, peut-être en septembre, c'est-à-dire « *dans la dernière ligne droite dans l'élaboration du PLU* ». Après septembre, on aura plus de précisions sur cette question.

Question 3

Réponse :

Le problème ne s'est pas véritablement posé chez nous, comme je vous l'ai tantôt dit. Mais je pense personnellement que l'on a intérêt à maintenir sur place la population actuelle pour ne pas compromettre nos bases « foncier bâti », particulièrement « logements », sur lesquelles nous comptons beaucoup.

Question 4

Réponse :

Je sais que Mandres-les-Roses est membre d'un EPCI, ça c'est sûr. En plus, je pense qu'elle perçoit la taxe professionnelle. Sauf que là, je n'en suis pas totalement sûr.

Il sort pour demander confirmation à un de ses collègues, qui non plus n'est pas sûr ou ne maîtrise pas bien le système fiscal de l'intercommunalité dont est membre Mandres-les-Roses. Ensuite, il revient à l'entretien et nous précise ceci:

Pour ce qui est de la fiscalité dans son détail, je vous suggère de voir avec ma collègue du service financier, qui est de l'autre côté (c'est-à-dire du côté de la mairie, car l'entretien a eu lieu au service de l'Urbanisme). Il essaie de l'appeler au téléphone ; elle ne répond pas. Alors, nous décidâmes de leur envoyer ultérieurement le reste du questionnaire, c'est-à-dire comme nous envisagions de le faire avec toutes les autres communes du Val-de-Marne (questionnaire présenté plus haut) non concernées par l'étude de cas du chapitre II de la troisième partie de ce travail d'études et de recherches. Et c'est là que s'arrête l'entretien, en ce sens que le reste du questionnaire porte exclusivement sur des questions fiscales, sinon financières locales : ci-dessous les questions qui n'ont pas trouvé d'éléments de réponses de la part de notre interlocuteur :

Question 5

Que représente actuellement pour vous le foncier bâti ?

a) Constitue-t-il une priorité dans vos politiques fiscales directes (fiscalité directe) ? Si oui, pourquoi ? Si non, Pourquoi ?

b) Si le foncier bâti constitue pour vous une priorité dans vos politiques fiscales directes, quelles sont les stratégies mises en place ou que vous envisagez de mettre en place en dehors de l'effet taux pour le rendre plus productif, plus efficace ?

Question 6

Avez-vous une idée sur l'évolution de vos bases fiscales locales directes au cours de ces dix dernières années ?

Parmi celles-ci, quelle est celle qui dispose du taux de croissance le plus élevé?

- Foncier bâti,
- Taxe d'habitation,
- Foncier non bâti.

Question 7

Pour cette question la **réponse** a été négative, mais nous avons eu droit à une présentation détaillée du POS, comme cela apparaît dans les résumés des réponses apportées aux différentes questions posées à notre interlocuteur. Il faut aussi préciser que, quand nous y étions pour cet entretien, Mandres-les-Roses était en pleine élaboration de son premier PLU, devant remplacer son dernier POS.

Annexe 2.C. Autres principaux entretiens semi-directifs réalisés

Ces entretiens sont réalisés pour deux objectifs principaux :

- renforcer les données déjà obtenues sur Rungis ;
- et faire une étude de cas (Arcueil) sur la corrélation entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les formes d'aménagement urbain (étude de cas présentée dans la troisième partie de ce travail).

Le Renforcement des données déjà obtenues (quantitatives et qualitatives) sur Rungis : il a consisté à trouver des données qui vont servir à compléter celles déjà obtenues et que nous avons jugé insuffisantes pour les renforcements des analyses de certaines parties de ce travail (1^{ère} et 2^{ème} notamment). Ainsi les données fiscales (taux, bases réelles, et produits votés) de la ville entre 1999 et 2009, ont été sollicitées pour être utilisées à bon escient (compléter de façon adéquate les études déjà entamées ou envisagées). Il a également été question de faire une analyse, plus fine, sur la zone d'activités économiques « SILIC », sur laquelle a essentiellement porté l'entretien, ci-dessous, présenté (les autres données – quantitatives – nous ont été envoyées par mail quelques jours après).

L'Etude de cas sur Arcueil, principalement sur la corrélation entre foncier bâti et formes d'aménagement urbain : elle a consisté à procéder à une collecte d'informations plus exhaustives sur l'opération de renouvellement urbain (O.R.U) qui a été menée au cours de ces dernières années par la ville et sur laquelle nous avons voulu revenir comme étude de cas sur la corrélation entre l'évolution des bases du foncier bâti et le renouvellement urbain. L'objet de cet entretien est donc de chercher à trouver des éléments de réponse, quantitatifs et qualitatifs, vis-à-vis des effets positifs réels de ces opérations, en termes de bases fiscales directes locales: sont-elles plus « économiques » (c'est à dire plus de renforcement des bases économiques du foncier bâti) ou plus « résidentielles » (bases résidentielles plus renforcées) ou les deux à la fois ?

Autre chose qui nous a également ici intéressé, c'est la façon dont cette opération a été menée par les différents acteurs ayant pris part à celle-ci : conception, financement (stratégies mises en œuvre), etc.

a. Rungis : entretien du mardi 16 mars 2010, avec Françoise Gardes à 14h30 (durée : 14h30-15h55mn)

Objet : étude de cas sur l'aménagement de la zone d'activités économiques « SILIC ».

Fiche technique de la zone (en 2007).

Année de création : 1968

Superficie : 60 ha

SHON construite : 350.000 m²

Nombre d'établissements : 412.

Vocation de la zone : industrie et bureaux

Profil économique actuel de la zone (activités dominantes) : activités d'études, de conseil et d'assistance-tertiaire et mixte tertiaire.

Aménageur ou gestionnaire de la zone : SOCOMIE (filiale de SILIC dont la mission est « commercialisation et gestion pour l'immobilier d'entreprise »), 50 rue de la Grosse Pierre SILIC 450 94593 Rungis cedex. Tél : 01.45.12.50.20

Etat de la zone : en cours de commercialisation.

SILIC (Propriétaire- Développeur) : présentation dans la région d'Ile-de-France et dans le département du Val-de-Marne.

SILIC (Société Immobilière de Location pour l'Industrie et le Commerce) est le 1^{er} investisseur en parcs tertiaires locatifs en Ile-de-France avec près de 1.000.000 m² de bureaux et locaux tertiaires construits.

Les 10 parcs tertiaires SILIC sont situés sur des sites majeurs, et notamment Orly-Rungis, Roissy Paris Nord II, Nanterre Préfecture, Nanterre Seine ou Colombes.

Dans le Val-de-Marne, la société est implantée sur 2 communes du Comité bassin d'emploi :

A Rungis, SILIC s'étend sur 63 hectares avec plus de 350.000 m² construits et quelque 350 entreprises locataires qui emploient plus de 12.000 salariés. Doté de nombreux services aux entreprises (crèche, fitness, restauration, tabac-journaux, location de voitures, société d'intérim, pressing ...), ce parc devrait connaître au cours des prochaines années un doublement de sa capacité d'accueil qui serait portée à 700.000 m², permettant ainsi la création de 8.000 à 10.000 emplois supplémentaires.

A Fresnes, elle s'étend sur 20 hectares et accueille environ 70 entreprises et quelque 800 emplois, avec pour principal secteur d'activité : le commerce. SILIC a contribué à la création de la Pépinière de Fresnes qui accueille 16 entreprises et 40 emplois.

A proximité immédiate de l'aéroport international d'Orly, au carrefour de autoroutes A6, A10, A80 et A106, les parcs tertiaires SILIC de Rungis et de Fresnes représentent le 1^{er} pôle tertiaire du Sud de Paris.

Questions

Préambule

Il y a maintenant presque 2 ans (allusion faite à l'entretien du 27 mai 2008), vous nous disiez qu'à l'origine, le parc d'activités « SILIC » était « *une zone où l'on trouvait jadis de l'industrie au sens secondaire, de l'artisanat, à peu près du tout* ». Aujourd'hui, c'est presque un quartier privé d'affaires exclusivement réservé aux bureaux. On y retrouve d'immenses bureaux en verre, à la fois très beaux et très designs. On y trouve aussi les sièges sociaux de grandes sociétés (groupes), tels que Danone, Thalès, etc.

Hier, vous nous disiez au téléphone que le passage de son état « secondaire » (secteur secondaire) à son état « tertiaire supérieur » (secteur tertiaire) s'est effectué il y a, à peu près, une dizaine d'années. Ce que l'on voudrait spécifiquement savoir sur la SILIC (zone d'activités économiques) au cours de cet entretien tourne autour des questions suivantes, qui, pour nous, ne constituent pas un questionnaire à part entière, mais une sorte de guide d'entretien.

Question 1

Comment s'est opéré ce passage d'une zone d'activités « secondaire » à une zone d'activité « tertiaire ». Plus exactement, quel est le rôle joué par la ville de Rungis (municipalité) dans cette transformation ?

- d'abord, en termes de marketing pour attirer l'aménageur actuel la SILIC ;
- ensuite, en termes d'aménagement : contribution techniques et/ou financières (s'il y en a évidemment). A propos de la contribution financière, par exemple, avez-vous apporté une subvention à la SILIC pour donner à cette zone sa nouvelle vocation ?

Question 2

En accordant cette confiance à la SILIC, quels étaient les effets escomptés en matière de retombées, à la fois fiscales et liées à l'emploi ?

Question 3

Les effets escomptés sont-ils aujourd'hui atteints, tant du côté fiscal (taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties particulièrement) que économique (créations d'emplois) ?

Si oui, est ce que l'on peut avoir un aperçu de ces effets : par exemple, les bases TP et TFPB qu'offre la zone et/ou le nombre d'emplois effectivement occupés par les populations de la commune, etc. ?

Réponses aux questions

Question 1

Rungis est un épicode, même si l'aéroport est à Orly. Je veux dire que notre commune occupe « *une position géographique très stratégique et très pratique* ». Elle est située à la fois aux portes du MIN et aux portes de l'aéroport d'Orly. Ce n'est pas, non plus, une « *ville à caractère négatif* ». Rungis est une « *ville agréable, entachée d'un historique pas déplorable* », donc dispose d'une belle image territoriale. Je tiens, toutefois, à préciser que l'aménageur SILIC était déjà là, c'est-à-dire qu'il n'est pas arrivé avec le changement de vocation de la zone d'activités économiques, comme vous semblez le poser dans votre

première question. Voilà plus de 30 ans que la SILIC est là, c'est-à-dire depuis la création et l'ouverture de cette zone. Sauf qu'au début, leurs activités étaient tournées vers une économie liée au MIN. Aujourd'hui que cette économie n'a plus les mêmes impacts que dans les années 70-80, ils se sont progressivement tournés vers le bureau, c'est-à-dire le tertiaire supérieur.

Je vous précise, en outre, qu'il n'y a pas de contribution financière de la part de la ville par rapport à ce changement de profil de la zone. C'est la SILIC qui a eu, toute seule, l'idée de modifier son parc et nous l'a proposée (elle pense que cet objectif est surtout renforcé par le passage prévu du tramway par la zone). Ce que nous avons accepté, sans problème, en « *accédant à leurs désirs* ». Nous leur avons même accordé 17 m² de plus, même si je reconnais que c'est très peu comme concession. Par contre, on peut parler de contribution technique, puisque nous étions obligés de procéder à la modification effective du POS pour permettre à la SILIC de réaliser ses travaux (modification effective que le 04 décembre 2008). Nous avons notamment procédé aux changements qui leur ont permis de construire plus haut et plus grand, c'est-à-dire « *la modification des polygones de constructibilité dans la zone* ».

Question 2

Les effets escomptés, c'était effectivement ramener plus d'emplois aux rungissois. Ce que vous appelez création d'emplois. Disons, c'était ça la version officielle. Mais en réalité, ce n'est pas ce qui s'est passé et ça plusieurs d'entre-nous savaient que ça n'allait pas se passer forcément comme ça. Nous savions que le recrutement local, quoi que l'on dise, allait être très faible, en ce sens que « *les grandes boîtes que visait l'aménageur, c'est-à-dire la SILIC, se déplacent souvent avec leurs employés* ».

Aujourd'hui, on peut clairement dire que c'est le cas, d'autant plus que ça fait des années maintenant que les choses, en matière d'emplois locaux, ne bougent pas. Il y a des gens qui habitent la ville et qui travaillent loin de celle-ci, par exemple, à la Défense. Pour vous dire la vérité, il n'y a que quelques rungissois qui travaillent à la zone d'activités économiques SILIC.

Pour ce qui est des retombées fiscales, on ne s'y attendait pas trop, parce qu'à l'époque (comme actuellement d'ailleurs : sujet d'actualité) la TP était déjà menacée de suppression. Donc, on s'attendait un jour ou l'autre que celle-ci soit supprimée. Le discours de la municipalité à l'époque, c'était de dégager des substituts sur la taxe professionnelle en attendant que sa suppression se fasse, comme longtemps envisagée puis tout récemment prévue par le législateur.

C'est à ce moment précis que l'on est intervenu, alors qu'elle semblait finir avec la question, pour lui parler d'un intérêt fiscal économique, autre que celui fondé sur la TP, en l'occurrence celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui fait l'objet principal de cette étude de cas et de ce travail d'études et de recherches.

Ainsi, elle reprend la parole et poursuit son analyse :

Franchement, on ne voyait pas cet intérêt particulier que vous venez de souligner (intérêt en m²). Mais effectivement, ça aurait pu constituer un intérêt, pour une simple raison la « *SILIC abat des bâtiments, genre bungalows, d'un à 2 étages, qui servaient principalement d'entrepôts, pour construire des immeubles de bureaux de haut standing, cette fois-ci de 5 à 6 étages* », soit 3 à 4 étages de SHON de plus. Vous voyez donc, il y a bien des enjeux en matière de retombées fiscales taxe foncière sur les propriétés bâties (les bases).

Question 3

Les effets escomptés, s'ils sont atteints ou pas ? Il s'agit, en quelque sorte, pour moi de vous faire, dresser un ou des bilan(s) (rires) ? Sérieusement, nous n'avons pas encore songé à les faire. D'une part, parce que les travaux ne sont pas encore complètement terminés et d'autre part, c'est, à mon avis, encore tôt de faire un bilan ou des bilans. Je pense cela, même pour un bilan d'étape pertinent. Les premiers bureaux livrés (Danone et Thalès) ne datent que de 2005-2006, soit 4 ans exactement, dont 2 ans d'exonération pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. En plus, comme je vous le disais, le POS vient juste d'être totalement modifié pour permettre à la SILIC de mettre pleinement en exécution l'ensemble de ses projets. Bien qu'il y ait plus d'une dizaine d'années maintenant que la zone a commencé à se transformer, je pense qu'il y a eu trop de temps perdu en amont, c'est-à-dire dans les phases d'étude et de construction. C'est ce qui explique ces retards dans les livraisons des nouveaux immeubles de bureaux, qui, en retour, ne nous permettent pas de faire, franchement, un bilan exhaustif. Ce que je peux aujourd'hui vous dire par rapport à ce projet de la SILIC, c'est que la ville n'a pas encore tiré un vrai avantage, quant aux effets escomptés.

Cette remarque, c'est bien dans l'immédiat, c'est-à-dire dans le court terme. Dans le futur, c'est-à-dire dans le long terme, même peut-être dans le moyen terme, nous espérons forcément des retombées, et ce, en dépit de la suppression de la taxe professionnelle. D'autant plus que c'est un projet dans lequel la municipalité n'a pas du tout contribué financièrement. Donc, vous voyez, tout bilan, surtout en termes de retombées fiscales, qui va être prochainement fait, ne peut être perçu par nous que comme un plus, c'est-à-dire comme une retombée positive, que ce soit en termes de fiscalité directe locale ou d'emploi.

Quelques informations complémentaires fournies par notre interlocutrice, en marge du guide d'entretien initialement préparé : celles-ci portent notamment sur l'arrivée de la SILIC, il y a maintenant plus de trente ans à Rungis.

L'entretien est terminé ? Oui nous lui avons confirmé. Et aussitôt, elle reprend la parole : Permettez-moi de revenir, un tout petit peu, sur la SILIC, pour compléter ce que je vous disais en répondant à votre 1^{ère} question. Je pense bien qu'il s'agit de celle-là ?

Comme je vous le disais, la SILIC a obtenu son autorisation il y a maintenant plus de 30 ans. Cette autorisation a été accordée par le maire de l'époque, parce qu'il la percevait comme une stratégie pouvant lui permettre de contrebalancer la forte présence du public sur sa commune (une bonne partie du territoire de Rungis – les champs horticoles notamment – appartenait déjà à l'Etat qui avait aussi décidé, dans les années 60, d'y implanter le MIN, puis SOGARIS). Donc, contrairement au MIN et à SOGARIS qui appartiennent à l'Etat, c'est-à-dire publics, la SILIC est privée.

L'autorisation et l'installation de la SILIC sur la commune de Rungis sont allées très vite. Il a suffi que la SILIC manifeste son intérêt pour une zone destinée aux activités liées à l'entreposage (Présence du MIN justifiant le besoin) pour que la ville accepte, sans ambages. A l'époque c'était une véritable fierté pour le maire, pour qui la SILIC était une véritable mise en œuvre d'une stratégie. Vous voyez, il y a environ 40 ans, sinon plus, et pourtant nous continuons à la développer et à la faire évoluer (allusion ici faite à la stratégie).

Elle nous a également parlé, au cours de cet entretien semi-directif, de l'OIN (Opération d'Intérêt National), dont fait nouvellement partie Rungis.

« *Est-ce-que vous avez entendu parler de l'Opération d'Intérêt National (OIN) ?* » ; nous interpelle-t-elle ? Non, nous lui avons répondu. Et elle reprend pour nous parler d'elle.

L'OIN est une opération d'aménagement destinée aux communes dites d' « *Orly-Rungis Seine Amont* ». Elle sort une brochure pour nous les citer : Ablon-sur-Seine, Alfortville, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi, Villeneuve-Saint-Georges, Vitry-sur-Seine.

Il s'agit exactement de la mise en œuvre de projets d'aménagement sur 71 km² de périmètre situés dans les communes concernées et dont les objectifs principaux sont :

- 3.000 créations de logements/an
- et 1.000 créations d'emplois/an.

Les communes sur lesquelles ces projets vont particulièrement se réaliser sont celles disposant encore de réserves foncières, dont l'Etat est majoritairement propriétaire (pour l'essentiel des territoires jusque là agricoles, comme ceux détenus par l'Etat à Rungis) : Rungis (Le SENIA Pont de Rungis), Villeneuve-Saint-Georges (le Centre ville et Triage), Orly (Les vœux), etc. Ce projet piloté par l'Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine Amont (EPA ORSA) regroupe l'Etat, la Région Ile-de-France, le Conseil Général du Val-de-Marne et les 12 communes que je viens de vous citer.

C'est donc en nous présentant cette opération qu'elle nous a précisé que Rungis risque de recevoir du logement social, en ce sens que l'OIN s'est fixé comme objectif la réalisation de 29.000 logements sociaux sur le territoire concerné et correspondant aux 12 communes citées plus haut. Or, comme Rungis n'a pas encore atteint les 20% de logements sociaux exigés par la loi SRU, c'est la raison pour laquelle elle a été retenue parmi les communes devant recevoir ces types de logements. Ce qui ne semble pas trop plaire à la ville qui, malgré les moyens financiers dont elle dispose, préfèrent jusque là payer des amendes infligées pour non atteinte des objectifs contenus dans la loi SRU que de construire ou de recevoir 20% de logements sociaux.

Elle nous a, enfin, parlé de la Confédération Générale des PME (CG/PME), qui pourrait nous fournir, si besoin se fait sentir, des informations sur la fiscalité directe locale de certaines communes val-de-marnaises, telles que Rungis, avec lesquelles elle collabore bien.

Selon elle, il paraît même qu'ils aient publié, quelques mois plus tôt, un rapport sur le projet de suppression de la de la taxe professionnelle.

b. Arcueil : entretien du lundi 10 mai 2010, avec Angèle Lefebvre et Odile Grapin, respectivement Responsable service financier et Responsable pôle développement urbain (durée : 09h30-11h03mn, salle Muguet)

Guide d'entretien

Objet et cadre théorique fixés et envoyés à la ville avant l'entretien proprement dit.

L'étude de cas que nous voulons mener sur Arcueil va porter sur l'Opération de Renouvellement Urbain (ORU), menée par la ville et dont vous nous aviez fièrement parlé dans les réponses apportées au questionnaire qui vous a été envoyé en septembre 2008 (voir annexes 2.A).

Cette opération que vous aviez considérée comme une « *stratégie mise en œuvre pour rendre le foncier bâti plus productif* » nous intéresse, en ce sens qu'elle va nous permettre d'analyser spécifiquement une opération de ce type et d'en tirer les conséquences sur le plan fiscal local (ici foncier bâti). En effet, dans la troisième partie de notre travail d'études et de recherches, nous cherchons à faire une analyse corrélatrice entre la taxe foncière sur les propriétés bâties et les formes d'aménagement (renouvellement urbain et étalement urbain), et cela, dans le but principal d'avoir un aperçu sur le comportement des bases respectives (activités et logements) du foncier bâti en zone de renouvellement et en zone d'étalement. Pour votre commune, l'étude que nous allons y mener rentrerait donc dans la première forme de corrélation, c'est-à-dire entre foncier bâti et renouvellement urbain.

La mesure de cette corrélation va se faire à deux niveaux :

- dans un premier temps, nous allons chercher à corréler votre opération au foncier bâti « activités » (comment il s'y comporte : bien renforcé, moyennement renforcé ou pas du tout renforcé)
- ensuite, nous tenterons de faire pareil avec le foncier bâti « logements » ;
- pour, enfin, faire un bilan global d'analyse.

Le guide d'entretien envoyé à la ville avant le Jour J , c'est-à-dire comme cela nous a été exigé.

Précision : les questions suivantes ne constituent pas un questionnaire mais une sorte de guide d'entretien (entretien semi-directif). Il s'agit principalement de sous-thématiques autour desquelles vont tourner l'entretien.

- 1) Présentation générale de la zone, du quartier ou du site de l'Opération : site et situation.
- 2) Etat des lieux de la zone, du quartier ou du site avant l'ORU :
 - nature ancienne du bâti,
 - types d'activités qui s'y déroulaient, etc.
- 3) Les motivations ayant conduit à la réalisation de cette Opération :
 - politiques,

- économiques,
 - sociales,
 - environnementales, etc.
- 4) Les acteurs ayant pris part à cette opération : acteurs publics et/ou privés :
- qui sont-ils ?
 - Pourquoi et/ou comment se sont-ils intéressés à cette opération (surtout pour ce qui est des acteurs privés, s'il y en a, bien sûr) ?
 - Y a-t-il une opération de marketing territorial préalablement menée pour attirer certaines catégories d'acteurs ? etc.
- 5) Les effets escomptés (en termes de retombées) en menant cette opération :
- retombées liées à l'emploi,
 - retombées liées à la fiscalité directe locale, etc.
- 6) La situation aujourd'hui par rapport aux effets escomptés, une sorte de bilan d'étape en termes de retombées (si éventuellement, il peut se faire)
- toujours sur le modèle du point précédent, c'est-à-dire suivant l'emploi (par exemple, le nombre d'emplois occupés par les populations de la commune) et la fiscalité directe locale (par exemple, les bases de TP, TFB et TH – dans une moindre mesure – apportées par l'Opération).
- 7) Enfin, si possible, avoir les données quantitatives suivantes :
- bases,
 - taux votés
 - et produits globaux
- des différents impôts directs locaux (TH, TP, TFB et TFNB) votés par la commune de 1999 à 2009.

Réponses aux questions

Précision : l'entretien concerne pratiquement le volet aménagement urbain, donc Mme Grapin. C'est seulement dans la dernière partie que sa collègue du service financier a été notre interlocutrice, bien qu'elle soit doublement à l'origine de cet entretien semi-directif à trois : d'une part, parce que c'est elle, en répondant avec intérêt au questionnaire adressé aux communes du Val-de-Marne en septembre 2008, qui nous a permis de nous intéresser à Arcueil et d'autre part, parce qu'elle a été notre interlocutrice quand nous avons enfin décidé de mener sur Arcueil cette étude de cas (envoi des différents courriels, appels téléphoniques, etc.)

- 1) A Arcueil, la zone concernée par l'ORU correspond, à peu près, au ¼ nord-ouest de la ville. Cette portion du territoire de la ville (110 ha selon la Convention partenariale) située, est aujourd'hui en forte mutation. La ville, sous l'appui de l'ANRU et de la SADEV94 (l'aménageur du département) y effectue un renouvellement « *très important* » :
- 2 projets : projet ANRU Vache noire et projet ANRU intercommunalité (avec Gentilly) ;
 - 3 Zac : ZAC porte d'Arcueil, c'est-à-dire là où se situe le siège social d'Orange (60.000 m² de bureau), ZAC Vache Noire et ZAC Chaperon vert.

2) Avant, ce secteur constituait, en quelque sorte, une zone industrielle abandonnée. On peut donc dire qu'il avait tout à fait l'air d'une friche industrielle. En ce qui concerne le bâti, il s'agissait d'un bâti, soit dégradé et peu dense, soit totalement obsolète (immeuble démoli et reconstruit dans la ZAC Vache noire par exemple).

3) Les motivations concernent pratiquement tous les secteurs que vous avez cités. Cependant, on peut dire que les principaux enjeux ont été à la fois politique et économique, comme l'affiche clairement le slogan de ce projet : « *le politique et l'économique au service du social* ». Vous savez, peut-être, qu'Arcueil est une commune géographiquement bien située. Nous sommes en Proche couronne (Petite couronne), donc aux portes de Paris. Et malgré le fait que nous avons 50% de logements sociaux, nous ne sommes pas une commune qui fait fuir les investisseurs, surtout les entreprises, puisque nous nous définissons comme une commune résidentielle avec, certes, une population loin d'être riche, mais dans l'ensemble calme, c'est-à-dire sans agitations majeures. C'est de cette image positive que nous avons voulu profiter pour mieux assurer notre mixité sociale (elle nous précise qu'Arcueil a dépassé, de loin et depuis longtemps, les 20% de logements sociaux exigés par la loi SRU, par conséquent, pas de problème par rapport à cette exigence du législateur, contrairement à certaines communes du département).

Avec ce projet, « *nous avons aussi voulu assurer nos bases fiscales, surtout celles liées à la taxe professionnelle* ». A Arcueil, vous ne le savez peut-être pas, seuls 50% de la population paient la taxe d'habitation ; donc nous ne pouvions pas continuer de rêver des lendemains fiscaux meilleurs dans de telles conditions, c'est-à-dire continuer à miser que sur les impôts ménages, tels que la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Elle conclut cette question par cette remarque :

La commune est aujourd'hui, grâce à ces projets dont je vous ai tantôt parlé, en train d'assainir ses finances directes, et ce, malgré le fait qu'elle est habitée par une « *population à moitié pauvre* » (elle veut ici dire une population constituée de 50% de pauvres ». Ce discours est, en effet, tenu par rapport au pourcentage de la population qui ne paie pas la taxe d'habitation : pourcentage donné plus haut). Je vous signale que c'est presque tout le ¼ sud-est de la ville qui est habité par cette catégorie de population.

4) La majorité des acteurs ayant pris part à cette opération sont publics. Il s'agit principalement de l'Office Public Intercommunal d'HLM d'Arcueil-Gentilly, de l'ANRU, de la commune, de l'intercommunalité (Communauté d'agglomération du Val-de-Bievre), du Conseil Général, du Conseil Régional et de l'Etat.

Il y a eu, quand même, des privés, comme les promoteurs du centre commercial, Orange, etc. Sauf que, ceux-ci sont arrivés bien après. Je veux surtout vous dire que les porteurs du projet sont les acteurs publics qui ont par la suite pu convaincre quelques acteurs privés, comme ceux que je viens de vous citer. On peut même parler de la participation d'un acteur presque semi-privé, c'est-à-dire la SADEV94 qui se trouve être la SEM du département et qui est l'opérateur principal des 3 ZAC que je vous ai citées en répondant à une de vos questions.

5) Sur l'emploi, la réponse obtenue a été très simple et courte, dans la mesure où notre première interlocutrice, en l'occurrence Mme Grapin, Responsable du Pôle Aménagement Urbain, nous a conseillé de nous approcher de l'intercommunalité, car, soutient-elle, l'économique est une compétence désormais transférée à celle-ci, et ce, malgré la reformulation de la question en lui précisant qu'il s'agit bien du point de vue de la ville dont nous avons besoin, d'autant que nous savions déjà qu'Arcueil est effectivement membre d'une intercommunalité. Les quelques mots que nous avons pu lui soutirer sur ce point tournent autour de la phrase suivante : « *Je peux seulement vous signaler qu'avec l'arrivée*

des entreprises, telles que Orange, le ratio sur l'emploi de la commune pour les bureaux est désormais supérieur à la moyenne », sans être précise sur la moyenne : est-elle sectorielle, régionale ou nationale, ni sans nous dire quelle est cette moyenne à laquelle elle fait référence, c'est-à-dire la barre de cette moyenne. « *On est désormais à 1,3* », nous précise-t-elle.

En matière de retombées fiscales locales, notre deuxième interlocutrice, en l'occurrence Angèle Lefebvre, Responsable du service financier nous a, quant à elle, donné des tableaux, suivis de quelques commentaires, très explicites. Par exemple, on constate, pour les deux taxes qui sont principalement liées aux aménagements et sur lesquelles elles disposent de données (taxe d'habitation et foncier bâti), que les bases ont connu des hausses significatives au cours des années qui correspondent aux débuts des livraisons des travaux, surtout pour le foncier bâti dont les bases ont, par exemple, connu entre 2007-2008 et 2008-2009 des hausses respectives de 14,26% et 10,83% (voir tableau 5 annexe 1).

6) Pour l'emploi, notre interlocutrice principale (Mme Grapin) nous confie, pas de façon scientifique d'ailleurs, mais juste selon son point de vue, qu'elle ne pense pas que la population d'Arcueil soit directement concernée par les emplois créés dans le cadre de l'ORU. Selon elle, il s'agit souvent d'emploi trop qualifiés pour être occupés par une très grande majorité de la population locale, qu'elle trouve très peu qualifiée.

Par contre, sur le plan fiscal, sa collègue du service financier (Mme Lefebvre) nous demande tout simplement de nous référer aux tableaux qu'elle nous a donnés et précédemment évoqués qui, selon elle, pourraient apporter de réponses précises sur cette question, comme nous l'avons finalement d'ailleurs constaté. Elle précise, tout de même que la ville n'est qu'à la phase de réception des premières livraisons. Ce qui veut tout dire par rapport à son optimisme, notamment sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, qu'elle considère comme l'impôt direct local qui a plus tiré profit, en matière de renforcement des bases, au cours de cette décennie 1999-2009 pour laquelle nous avons demandé les statistiques: +67,9% (la plus intéressante des trois taxes dont les données sont fournies) de croissance de ses bases, contre seulement 5,4% de hausse des taux (la moins intéressante ou presque la même que les autres taxes dont la hausse est de 5,5%).

En effet, Arcueil constitue un bel exemple par rapport à l'évolution dans un budget communal de la taxe foncière sur les propriétés bâties. On peut dire qu'elle fait partie des rares communes du Val-de-Marne qui tirent désormais pleinement profit de cet impôt. Il est, par exemple, facile de constater qu'à Arcueil, le foncier bâti centralise bien les intérêts, en matière de stratégie fiscale directe locale. Celui-ci dispose, au cours de ces dix dernières années, correspondant à la période de mutualisation de l'ancienne taxe professionnelle, à la fois du taux de croissance des bases le plus élevé, mais également de celui des taux votés (surtout par rapport à la TH à qui on le compare souvent). A Arcueil, le taux annuel du foncier bâti a varié, au cours de cette décennie, entre 19,27% et 20,95%, alors que celui de la taxe d'habitation est compris entre 13,14% et 14,29%. Le taux du foncier bâti à Arcueil est dans la même fourchette que celui du foncier non bâti, dont la variation, au cours de cette même période, est située entre 19,85% et 21,59%.

A Arcueil, en 2008, le produit global (puisque c'est lui qui symbolise les deux effets, ci-dessus insinués, c'est-à-dire « base » et « taux ») de la taxe foncière sur les propriétés bâties a presque doublé celui de la taxe d'habitation : 7.932.513 euros contre 3.885.505 euros. Ce qui constitue presque une exception dans le Val-de-Marne où la différence entre foncier bâti et taxe d'habitation n'est pas très élevée dans les communes, telles que Arcueil, c'est-à-dire où la fonction résidentielle est plutôt bien représentée ou présente.

7) Les données ont été fournies : voir tableau 5, annexe 1.

ANNEXE 3. Etudes de cas réalisées

Annexe 3. A. Etude de cas sur les valeurs locatives cadastrales

a. Eléments de méthodologie

Ces éléments viennent après ceux déjà présentés dans la deuxième partie de cette thèse, en l'occurrence la présentation de la méthodologique « étude de cas ». Ils détaillent, en quelque sorte, le plan de recherche présenté juste après la méthodologie « *étude de cas* » appliquée à notre recherche, c'est-à-dire avant la présentation des résultats quantitatifs et qualitatifs (dans le premier point du chapitre 3 de la deuxième partie).

Les éléments de méthodologie dont il est ici question sont fondés sur une démarche associant :

- une recherche et une analyse des documents, des rapports sur l'identification de la nature et de l'importance des activités présentes sur Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, ainsi que sur leurs occupations spatiales,
- une observation sur le terrain,
- des entretiens avec des personnes ressources,
- et une exploitation des matrices cadastrales et des bases fiscales foncières (foncier bâti).

Recherche et analyse des documents et rapports.

La recherche documentaire qui nous a permis d'atteindre les objectifs initialement fixés s'est faite essentiellement à partir des documents et rapports des services départementaux qui gèrent les « activités ». Ainsi, ceux de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Val-de-Marne ont été les plus utilisés (documents pour la plupart obtenus à partir de leur site Internet). Nous avons également visité des sites « Internet » d'autres organismes, où nous avons également pu obtenir quelques résultats d'études réalisées et nous ayant intéressés. A ce titre, on peut citer le site de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat du Val-de-Marne, le site de la Communauté d'Agglomération de la Plaine Centrale dont est membre Créteil, etc.

La source des documents exploités (pour l'essentiel des rapports) est donc quasiment numérique. Et il s'agit exactement de documents pdf, mis en ligne sur les sites « Internet » des différents services et structures cités.

Les documents non numériques (c'est à dire en dehors des ouvrages et autres documents généraux exploités dans le cadre de ce travail et classés dans la bibliographie générale), ont été également exploités, notamment aux niveaux des trois communes (services d'Urbanisme, en l'occurrence) sur lesquelles a porté l'étude de cas. Il s'agit précisément des cartographies des PLU (POS pour Mandres-les-Roses et Rungis) et de leurs sortes de notices explicatives, souvent présentées sous forme de documents.

Observation sur le terrain.

Elle a d'abord consisté, après un premier travail de localisation cartographique des zones d'activités, à faire une reconnaissance des lieux. Pour ce faire, chaque zone, quartier ou îlot préalablement ciblé(e) a été l'objet d'une visite de terrain. Au cours de ces visites, l'accent a été surtout mis sur leur répartition spatiale (site) des fonctions, c'est-à-dire comment elles se sont réparties dans les espaces communaux (dans quels quartiers les trouve-t-on ?), comment se situent-elles les unes par rapport aux autres et comment se situent-elles par rapport aux grands axes de communications qui desservent les communes et leur environnement immédiat, voire lointain, comme le centre Paris ou les aéroports, tels que Orly (la situation) ?

Ensuite, elle a consisté à faire un choix judicieux des quartiers ou des îlots références pour appliquer les études de cas. Car, conformément à la loi informatiques et libertés du 06 janvier 1978, nous ne pouvions pas disposer d'une autorisation d'accès très large aux données devant nous permettre d'atteindre nos objectifs initiaux d'étude. En effet, la loi informatique et libertés interdit ou limite, à l'excès, l'accès à une certaine catégorie d'informations liées aux contribuables, telles que les revenus cadastraux, les matrices cadastrales, etc. Compte tenu donc de cette interdiction, il nous a été accordé (et d'ailleurs à titre dérogatoire¹) un accès très restreint, par quartier et/ou par îlot de référence, aux données dont nous avons besoin pour bien réaliser cette étude ; d'où ces séances d'observations préalablement effectuées : pour plus de détails, voir partie ci-dessous, intitulée « exploitation des matrices cadastrales ».

Entretiens avec les personnes ressources.

Ils rentrent dans ce que nous avons appelé, dès le début de notre travail d'études et de recherches, « le pré-travail de terrain ». L'objet de ces entretiens était de nous permettre, d'une part, de mieux cerner les quartiers sur lesquels nous devons appliquer notre étude de cas et d'autre part, d'avoir des explications directes et détaillées sur le zonage (PLU), c'est-à-dire la répartition des fonctions dans les différents espaces communaux étudiés, ainsi que sur leur croissance ou sur leur développement urbain.

Quant aux résultats de ces entretiens, ils nous ont permis de retrouver, sans beaucoup trop de difficultés, les données factuelles nécessaires à notre étude de cas : choix des lieux, types de données adéquates, etc. C'est dans cette optique, par exemple, que le Responsable du Centre des impôts fonciers du Val-de-Marne (en l'occurrence Monsieur Colomb), nous a suggéré de nous diriger, dans un premier temps, vers les communes pour tout ce qui concerne l'identification des quartiers références (occupation de l'industrie, occupation du commerce et celle de l'habitat), avant de revenir à son service pour l'exploitation des données fiscales. Le but principal de cette première suggestion a consisté, selon lui, à nous rapprocher des responsables communaux, qu'il avait trouvés plus aptes à répondre aux questions relatives à notre premier niveau d'interrogation, en l'occurrence l'identification des quartiers références. Il nous a également conseillé de solliciter, cette-fois par rapport à la nature des données pour bien mener notre étude de cas, les « *descriptifs des locaux* », plus complets et plus faciles d'accès, que de demander à avoir accès aux « *matrices cadastrales* », comme nous l'envisagions initialement (nous reviendrons sur ce changement d'orientation dans le point suivant).

¹ Dérogation obtenue à la suite de demandes répétitives.

Exploitation des revenus cadastraux et des descriptifs des locaux.

Elle s'est faite au Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne et elle concerne l'année 2007. L'exploitation de ces deux sources de données a principalement consisté à trouver des éléments de réponse, à travers des îlots et des quartiers références choisis, à la question ci-après : combien rapporte annuellement le mètre carré pondéré de l'activité relativement à l'habitat en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties à Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses ?

L'exploitation des données fiscales a, cependant, constitué pour nous la phase la plus problématique, concernant la mise en pratique des éléments méthodologiques ici expliqués. Cet exercice que nous envisagions avec très peu de difficultés, nous a, en réalité, posé plusieurs, qui, d'ailleurs, à un moment donné, nous avaient rendu sceptique quant à l'atteinte, aussi maigres soient-ils, des objectifs de départ. En effet, malgré le long travail préalablement effectué (multiples contacts pour avoir accès aux matrices ; définition des quartiers, îlots ou rues référence, etc.), les quelques données finalement autorisées d'accès et exploitées ne nous ont pas permis d'aboutir aux objectifs que nous nous sommes initialement assignés, c'est-à-dire appliquer l'étude à tous les contribuables des communes sélectionnées pour l'étude de cas¹, et cela, bien qu'au final, elles nous aient permis d'obtenir des résultats que nous trouvons, au demeurant, intéressants ; même si nous admettons leur caractère, en termes de cas effectivement étudiés, assez limité quantitativement (nous faisons allusion aux échantillons étudiés en sur lesquels nous reviendrons plus loin).

Les difficultés ici rencontrées sont nombreuses et variées. Toutefois, il importe de préciser qu'elles sont en grande partie dues :

- d'une part, à la confidentialité des données qui nous intéressaient pour mener cette étude, en l'occurrence les revenus cadastraux et les surfaces des locaux ;
- et, d'autre part, à la difficulté de trouver dans un seul et même document administratif les informations nécessaires. On peut aussi ajouter l'outil informatique utilisé (le logiciel), que nous avons trouvé très complexe, dans la mesure où sa manipulation n'a pas, du tout, été facile pour nous, faute principalement de formation adéquate pour son utilisation.

En effet, les informations nécessaires (la nature du local ; le montant de la base nette, c'est-à-dire le revenu cadastral qui est égal à 50% de la valeur locative ; la surface du bâti) pour estimer l'assiette moyenne nette annuelle, à la fois d'un mètre carré de logement et d'un mètre carré d'activité, n'ont pas été trouvées dans une seule et même source, comme nous l'espérions quand nous avons formulé notre première demande d'accès aux données. Les matrices cadastrales, sur lesquelles portait cette première demande d'accès, ne nous renseignent pas sur la surface du bâti ; or sans cette information, il nous est impossible d'atteindre les résultats escomptés. Ce qui nous a obligé, sur place et sur conseil de chef de service, de formuler une deuxième demande consistant, cette fois-ci à avoir accès à la fiche dénommée « *descriptif d'un local* », sur laquelle on peut retrouver la quasi-totalité des informations dont nous avons besoin (**1^{ère} grande difficulté**).

Pour ce qui est du logiciel mis à notre disposition, il présente, en dehors de sa complexité, des limites, surtout par rapport à l'étude que nous cherchons à mener et surtout par rapport à notre statut de « chercheur tiers ». Le logiciel utilisé par le Centre des Impôts Fonciers, ne

¹ Ce travail semblait en aucun cas irréalisable selon les responsables du Centre des impôts fonciers du Val-de-Marne. Car d'après eux, il faut au minimum trois ans pour le faire (un an par commune, voire plus pour des communes comme Créteil - une grande commune -). Ce qui correspondrait à la durée de notre thèse, nous leur avons fait remarquer.

dispose que de trois « entrées » que sont : « **Propriétaires** », « **Locaux** » et « **Parcelles** ». De surcroît, ces entrées présentent des rubriques parfois très différentes, correspondant donc à des problématiques particulières, notamment par rapport à notre posture, précisée plus haut.

Par exemple, pour l'entrée « **Propriétaires** », qui a besoin des informations suivantes pour correctement fonctionner, « Commune », « code INSEE », « Dénomination du propriétaire », « Numéro compte » et « Numéro personne », la problématique se situe (surtout en ce qui nous concerne) au niveau des trois dernières informations que nous devons obligatoirement fournir pour avoir accès à l'information souhaitée. Or, d'après nos interlocuteurs, ces informations ne doivent ou ne peuvent, en aucun cas, nous être fournies, en ce sens qu'elles sont strictement confidentielles, car intégralement protégées par la Loi Informatique et Libertés du 06 janvier 1978.

Pour l'entrée « **Locaux** », qui a besoin des informations, telles que « Commune », « Code INSEE », « Référence cadastrale », « Numéro compte », « Numéro invariant (INSEE IP) », il se pose quasiment le même problème que pour la première entrée citée. Là, il existe aussi des facteurs bloquants, dont les plus en vue concernent aussi les trois dernières catégories à renseigner, notamment le « numéro de référence du local », c'est-à-dire la « Référence cadastrale », dont la confidentialité oblige à n'être révélée qu'au(x) propriétaire(s) du local.

Enfin, s'agissant de l'entrée « **Parcelles** » (informations à fournir : « Commune », « Code INSEE », « Référence cadastrale », « Numéro compte », « Libellé voirie »), en l'occurrence la seule entrée qui nous était possible d'accès, puisque n'imposant pas les mêmes conditions que les deux précédentes (plus souple donc), notre principal souci ici réside dans les copropriétés dont les problèmes posés ne sont pas faciles à résoudre. Hormis leur nombre très important (on les retrouve dans plusieurs de nos typologies : habitats, locaux commerciaux, etc.) dans certaines communes, telles que Créteil, leur valeur locative est quasi impossible d'accès via le logiciel du Centre des Impôts Fonciers. En effet, pour les copropriétés, en dépit de la fourniture de toutes les informations demandées par le logiciel, nous ne disposons pas souvent en retour de l'information qui nous intéresse, à savoir le revenu cadastral. Le logiciel nous affiche toujours le chiffre « 0 ». Et d'après les explications fournies par nos interlocuteurs (les Responsables du Centre des Impôts Fonciers), en cas de copropriété, seules les valeurs locatives des locaux communs (locaux à poubelles, garages communs, etc.) sont affichées par le logiciel. Or, si ceux-ci n'existent pas, rien n'est affiché comme résultat ; d'où le zéro (« 0 ») tantôt évoqué.

Pour surmonter ce dernier obstacle majeur, la seule solution qui nous était possible consistait à passer par les autres entrées, c'est à dire « **Propriétaires** » et « **Locaux** », dont les difficultés d'accès ont été déjà mentionnées : des problèmes donc quasiment insurmontables, dans la mesure où toutes les issues semblent être fermées pour nous.

Hormis ces difficultés techniques relatives au logiciel et précisément aux 3 « entrées » qui nous ont été proposées, nous pouvons souligner les problèmes d'ordre pratiques. Par exemple, en passant toujours par l'entrée « **Parcelles** », c'est-à-dire celle qui nous paraissait être la plus accessible, il nous est impossible de faire la part des choses sur les différentes activités (logements ou activités économiques ou les deux à la fois) présentes sur la parcelle à laquelle nous avons accès, et ce, que ce soit horizontalement (les bâtis présents sur la parcelle, au cas où ils sont plusieurs) ou verticalement (construction en hauteur : le cas des immeubles principalement). Le cas le plus frappant est celui de « Créteil village », qui se trouve être le site choisi pour étudier le petit commerce dans cette commune. Ici, nous avons souvent dans les immeubles, des commerces au rez-de-chaussée et les habitations au dessus. Pourtant cette différenciation des activités exercées n'est pas ressortie par le logiciel, quand nous passons par l'entrée « **Parcelles** ».

Cette dernière précision est apportée pour montrer comment il était difficile sur certaines communes, comme Créteil, où les constructions en hauteur sont assez présentes, de faire le choix des parcelles sur lesquelles nous étions quasiment certain de trouver un immeuble abritant un seul type d'activité, afin de ne pas tomber dans les cas précédemment abordés. Aussi, il est nécessaire de préciser que ces cas de figure, c'est-à-dire un immeuble ou un bâti avec plusieurs activités, sont principalement le fait du « petit commerce » (commerce de proximité) et parfois des « services-bureaux ». Les autres catégories, notamment les logements (sociaux comme particuliers privés d'ailleurs), l'industrie, le commerce en gros ou commerce de grande surface et certains bureaux sis exclusivement dans des immeubles destinés à cet effet, ne font presque pas l'objet d'une telle imbrication, voire confusion.

Au regard de toutes ces difficultés, nous avons finalement adopté la démarche suivante consistant à :

- limiter notre étude à quelques locaux, où nous sommes sûr et certain d'avoir la bonne information ; ensuite, s'il le faut, essayer de faire une évaluation plus exhaustive en fonction de la taille des locaux et des besoins ;
- choisir des immeubles types (témoins) et y sélectionner quelques cas, au lieu de s'intéresser à un îlot ou à une rue, sur lequel ou laquelle, nous pouvons avoir plusieurs immeubles ; donc restreindre l'étude : procédé que nous avons appliqué pour les cas que nous qualifions de « groupés » (commerce de grande surface comme « Créteil soleil », industrie au sens secondaire, bureaux et services, habitat social).

Enfin, il est nécessaire de mentionner que ces choix ont été particulièrement faits sous les conseils avisés de l'Inspecteur et Chef de service du Centre des Impôts Fonciers, en l'occurrence Monsieur Colomb, qui nous a rassuré, à propos des marges d'erreurs qui pourraient compromettre notre méthodologie, qu'il n'existe souvent pas une différence significative pouvant réellement porter atteinte à l'objet de notre étude – que ce soit en termes de taille ou de valeur locative – entre, par exemple, les différents contribuables d'un même immeuble (notamment pour les logements – surtout sociaux –, les bureaux, les petits commerces...).

Egalement, il importe de préciser que ces problèmes de choix de cas concernent principalement Créteil où il y a une forte présence d'immeubles, par rapport aux deux autres communes que sont Rungis et Mandres-les-Roses, où ces problèmes se sont rarement posés à nous. A Rungis comme à Mandres-les-Roses, nous avons souvent affaire à des résidences pavillonnaires et s'agissant des activités, elles sont localisées dans des secteurs bien distinctement séparés des zones d'habitation (des zonages plus marqués qu'à Créteil) et pas beaucoup concernés par les constructions en hauteur, types celles souvent rencontrées à Créteil (Peut-être la SILIC à Rungis).

b. Echantillons : orientations de choix, tailles et écarts

Difficulté d'accès aux données et changement de position par rapport à l'objet initial.

Comme nous l'avons précisé dans notre problématique et tout au long de cette thèse, notre objectif de départ était de faire une étude plus orientée vers le « quantitatif » que vers le « qualitatif ». Cependant, avec la tournure des événements, comme nous avons cherché à l'explicitier plus haut, nous avons finalement décidé de changer de position, mais pas d'orientation.

En effet, dans les premiers mois de notre première année de thèse, nous nous étions fixé comme objectif avec ce sujet de mettre en valeur, et de façon très significative, le travail de terrain (collecte et traitement des données surtout cadastrales : les matrices). Ainsi, le travail que nous voulions exactement faire devait consister, dans le très court terme (voire le moyen terme), à mener une étude de catégorisation des matrices cadastrales de la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes de Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, toutes situées dans le Val-de-Marne qui constitue notre territoire ou département d'application d'études dans cette thèse. Par cette première approche, nous voulions faire un vaste et laborieux travail de distinction, entre la nature de l'activité (industrie, entrepôts, bureaux, commerces, artisanat, etc.) et celle de l'habitat (HLM, privé locatif, privé individuel, etc.). L'objet de ce travail était de parvenir à constituer, avec le maximum d'échantillons, un tableau comparatif du prix du marché (loyer) avec les recettes en taxe foncière et les autres recettes fiscales sur les « activités », d'une part, et le prix du marché avec les recettes en taxe foncière et les autres recettes fiscales sur les logements, d'autre part. Ce travail devait porter sur tous les contribuables « foncier bâti » de ces 3 communes et non sur une partie de ceux-ci.

Mais, au fil des mois, nous nous sommes vite rendu compte que ces premiers objectifs allaient être très difficiles à atteindre ou sont presque irréalisables, pour la raison principale suivante : les données ciblées (les plans cadastraux des secteurs identifiés pour l'étude, les matrices cadastrales, puis les descriptifs des locaux) qui devaient être obtenues au Centre des Impôts fonciers du Val-de-Marne et qui, de surcroît, devaient, d'une part, sous-tendre cette étude et, d'autre part, nous permettre d'atteindre ces objectifs, se trouvent être protégées par la loi n° 78-17 du 06 janvier 1978, dite aussi « lois Informatiques et libertés » (LIL). Or, ces lois (Lois informatiques et libertés) sont, d'après le législateur, destinées « à garantir la protection de la vie privée des citoyens face aux moyens de traitement automatisés de données numériques » ; d'où, cette inaccessibilité intégrale qui nous est, dans un premier, signifiée, et ce, malgré l'envoi préalable d'un courrier de la direction de la thèse pour, non seulement solliciter les données, mais également expliquer le cadre particulier de l'étude (voir courrier de la page 482) pour laquelle elles étaient sollicitées.

Nous avons même tenté d'explorer d'autres pistes pour lever cette interdiction (visite à Pantin, puis à Noisy-le-Grand, c'est-à-dire aux démembrements respectifs du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi¹ sis à ces lieux, muni d'une copie de notre courrier adressé au Centre des Impôts fonciers du Val-de-Marne) ou recourir à d'autres sources de données (SESDO²) ; en vain.

Par contre, après une nouvelle intervention de la direction de la thèse, correspondant à la période de changement de direction à la tête du Centre des Impôts foncier du Val-de-Marne (nomination d'un nouveau responsable, en l'occurrence M. Colomb), où notre première demande a été introduite, une utilisation partielle et sous conditions des données sollicitées nous a été accordée.

¹ A l'époque c'est ce nom qui était en vigueur. Aujourd'hui ce Ministère est exactement appelé : « Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi ». Il est complété dans ses missions par le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique. En effet, ce sont ces deux Ministères qui correspondent aujourd'hui à l'ancien MINEFI.

² SESDO, créé en 1983 et autrefois domicilié à Pantin, signifie Service des Etudes Statistiques et de Documentation du Ministère des Finances. Ce service, qui disposait d'un fichier apparemment bien fourni sur les impôts locaux (surtout fonciers), a été supprimé, nous renseigne-t-on lors de notre visite sur l'ancien site dudit service à Pantin.

Courrier envoyé au Directeur du Centre des Impôts Fonciers du Val-de-Marne

UNIVERSITÉ
PARIS XII
VAL de
MARNE



Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les
Institutions locales
Institut d'Urbanisme de Paris
Université Paris-Val de Marne
Site du Mail des Mèches
61, avenue du Général de Gaulle. 94010 Créteil cedex. France
Tél: ++33 (0) 1 4178 4826

Créteil, le 18 Mai 2007

Monsieur le directeur des services fiscaux,

L'étudiant Christian Mingou a commencé une thèse sur l'importance locale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Dans le but de caractériser l'origine des bases de la taxe, entre les différentes catégories économiques des contribuables, et entre leur localisation géographique, nous souhaiterions qu'il puisse travailler sur des cas communaux concrets et pour cela avoir accès aux données cadastrales de trois communes du département du Val de Marne, à priori celles de Créteil, de Rungis et de Mandres les roses qui présentent des profils économiques diversifiés.

C'est pourquoi je vous demande de bien vouloir lui permettre d'accéder à la documentation cadastrale de ces communes sur la dernière année disponible, dans des conditions que vous nous indiquerez.

Ses travaux visant à mettre en évidence des relations forfaitaires entre les catégories de contribuables et les bases, ou entre les secteurs géographiques et les bases, les résultats ne devraient pas s'opposer à la confidentialité des données que nous nous engageons à respecter.

Je vous remercie par avance de bien vouloir faciliter les travaux de Monsieur Mingou et accéder à notre demande.

En vous priant de croire, Monsieur, à l'expression de mes salutations distinguées,

Sonia Guelton

Maître de conférences
guelton@univ-paris12.fr
Tél 01 41 78 48 22

A l'attention de Monsieur Roche
Directeur des services fiscaux du Val de Marne
1, Place du Général Billote
94 036 CRETEIL Cedex

Copie Madame Agostini, chef du centre du cadastre

Les conditions :

- le nombre de cas maximum par typologie limité à 20;
- les données exploitées doivent rester totalement anonymes : elles ne doivent pas être utilisées en citant des noms ;
- les données exploitées ne doivent pas être publiées ailleurs ; autrement dit, les données exploitées ne peuvent être publiées que dans le cadre dans lequel elles ont été sollicitées (recherches doctorales) et seulement par le demandeur ;
- l'exploitation des données doit, en outre, se faire dans un nombre de visites limitées dans le temps.

L'autre difficulté majeure rencontrée, toujours dans le cadre de l'accès aux données pour l'étude de cas devant estimer l'assiette moyenne nette annuelle des types de contribuables de la taxe foncière sur les propriétés bâties (logements et activités), est d'ordre technique. Et elle est surtout liée à la façon dont la première source de données, à laquelle nous avons accès, est constituée (pour plus de détails sur les difficultés d'ordre technique, cf. plus haut). En effet, les données que nous souhaitions exploiter ne sont pas disponibles et complètes, comme nous l'envisagions. Les matrices cadastrales initialement demandées ne sont pas automatiquement accessibles et, en plus, ne comportent pas toutes les informations souhaitées. Par exemple, elles ne renseignent pas les « surfaces des propriétés ». Aussi, les cas de copropriétés, par ailleurs très présents dans certaines communes, telles que Créteil, ne sont pas classés séparément par « type d'activité » (par « nature ») ou ne comportent pas régulièrement les « valeurs locatives », c'est-à-dire les revenus cadastraux (cette information manque souvent à l'appel, comme nous avons pu le constater sur les premiers cas sollicités et obtenus). Cette situation de fait va ainsi, non seulement nous pousser à réorienter nos demandes, mais également à les accroître (demande, dans un premier temps, de la revue en hausse du nombre de visites ; ensuite, demande d'accès aux « plans cadastraux » pour éviter les cas de copropriétés très présents à Créteil ; enfin, demande d'accès aux « descriptifs des locaux » pour obtenir les surfaces) afin de pouvoir espérer arriver aux résultats finalement envisagés.

Face donc à ces nombreuses et difficiles contraintes, nous avons décidé de revoir considérablement en baisse les tailles initialement envisagées de nos échantillons. Ce qui nous a également poussé à revoir sérieusement nos objectifs de départ et, par conséquent, à adopter une autre démarche moins quantitative – mais pas exclusivement qualitative –, en l'occurrence le recours à la méthodologie « *étude de cas* » (voir chapitre II de la troisième partie de ce travail, où nous sommes largement revenu sur cette méthodologie adaptée à notre étude).

Aujourd'hui donc, pour le rappeler, nous pouvons dire que notre étude n'a pas des ambitions foncièrement économétriques ou mathématiques. Il s'agit désormais d'une étude qui s'appuie sur la méthodologie « étude de cas ». C'est donc dans ce cadre que s'inscrivent les échantillons obtenus et étudiés qui sous-tendent cette étude.

Les tailles des échantillons.

Nous précisons que l'étude de cas, dont il est question dans ce travail d'études et de recherches, concerne exactement 120 contribuables. Et nous pensons que ces cas étudiés et très difficilement obtenus pourraient, d'une part, être pertinents pour une étude de cas, comme nous l'avons finalement envisagée et conçue (comme méthodologie de recherche dont le but

n'est de faire du très quantitatif), et d'autre, solidement sous-tendre notre étude, et cela, pour trois raisons majeures.

D'abord (**1^{ère} raison majeure**), comme nous l'avait très bien précisé Zetlaoui-Léger¹, lors de la formation organisée en 2008 par l'ancienne école doctorale EGEE et portant sur le logiciel « Modalisa » (logiciel d'analyse de données et de traitement d'enquêtes par questionnaires ou entretiens), la taille de l'échantillon n'est pas l'élément le plus important dans une étude ou analyse statistique (genre étude de cas). Autrement dit, ce n'est pas parce que l'on a un échantillon très proche de grand N que l'étude que l'on fait est très pertinente, et ce, même pour le cas d'une étude purement mathématique. D'après Zetlaoui-Léger, ce qui importe le plus dans ce cas de figure et qu'il ne faut jamais oublier dans une étude ou analyse statistique, c'est la représentativité des différents éléments de la population, en l'occurrence l'hétérogénéité de celle-ci. En d'autres termes, selon Zetlaoui-Léger, dans le choix des échantillons à partir d'une population statistique grand N, ce qui importe le plus, ce n'est pas la taille (en valeur absolue) de la population étudiée, mais la représentativité des composantes à étudier de cette même population, c'est-à-dire ce qui est souvent appelé « petit n » (par opposition à la population totale, c'est-à-dire « grand N », cité plus haut). Pour Zetlaoui-Léger, la question que l'on doit plus se poser, au cours d'une étude statistique, est celle-ci : est-ce que toutes les composantes ou constituantes de la population étudiée sont prises en compte, c'est-à-dire est ce que l'on a la « *masse critique* ».

En résumé, on peut noter que d'après Zetlaoui-Léger, quand on a affaire à une population statistique grand N (surtout celle qui dispose d'un grand N très élevé), ce qui compte le plus c'est la « *masse critique* », c'est-à-dire la représentativité des différentes composantes de la population à étudier (les petits n) et non la « *taille de l'échantillon* » en tant que telle. Car avoir un échantillon important semble être vraiment pertinent, quand on a affaire à une population (grand N) assez faible ou pas très élevée, c'est-à-dire qui pourrait être toute étudiée sans grande difficulté. Pourquoi ? Parce que dans ce cas de figure, on a forcément besoin de se rapprocher de la population totale (grand N) pour être très proche des réalités, cela dans le but de ne pas trahir l'étude ou l'analyse.

Partant donc de cette **théorie statistique**, qui nous a été plusieurs fois rappelée par Zetlaoui-Léger au cours de cette formation, nous avons cherché à orienter les choix de la taille de nos échantillons plus sur la « *masse critique* » que sur la généralisation des composantes de la population à étudier (tous les contribuables communaux de la taxe foncière sur les propriétés bâties). Ainsi, le choix des éléments de la population à étudier a été très minutieusement fait en fonction des deux composantes majeures de notre population N, en l'occurrence le foncier bâti « activités » et le foncier bâti « logements ». En effet, pour chaque type de contribuables du foncier bâti, « logements » puis « activités », nous avons cherché à respecter et à dégager le plus de classes (n) possibles pouvant nous conduire aux résultats escomptés qui, peut-être, répondraient mieux aux hypothèses initialement posées. C'est dans cet objectif que nous avons retenu deux classes (n1 et n2) pour le contribuable 1 du foncier bâti (les « logements »): le « logement social », souvent public et le « logement particulier », auquel nous avons préféré ajouté le qualificatif « privé » pour l'opposer à la première typologie. Tandis que pour le contribuable 2 du foncier bâti (les « activités »), sur lequel nous portons plus l'intérêt dans cette thèse (voir problématique de la thèse), nous avons défini 4 classes (n1, n2, n3 et n4), que sont respectivement le « petit commerce », souvent du commerce de proximité ou de détail ; le « commerce en gros » ou le commerce de grande

¹ Jodelle Zetlaoui- Léger est Maitre de Conférences, habilitée à diriger les recherches à l'Institut d'Urbanisme de Paris.

surface; les « services-bureaux », qui correspondent, comme le nom l'indique, aux services et aux bureaux et enfin « l'industrie » au sens secteur secondaire (entreposage inclus).

Il convient aussi de préciser que les choix des tailles de nos échantillons sont principalement faits en fonction de la représentativité de la classe (ici une catégorie de sous-contribuable du foncier bâti) dans la commune. Par exemple, à Créteil, où l'industrie au sens secteur secondaire est plus représentée qu'à Mandres-les-Roses ou qu'à Rungis, ce critère a été très bien pris en compte. Ce qui a conduit aux effectifs de classe ci-après étudiés : 10 sous-contribuables pour Créteil, 5 pour Mandres-les-Roses et 4 pour Rungis : nous précisons ici que l'industrie est, en général, très faiblement représentée dans les 3 communes étudiées ; d'où ces effectifs qui pourraient être qualifiés de faibles, voire très faibles.

Nous tenons également à rappeler et à préciser à nouveau (précision déjà faite dans la troisième partie de ce travail : chapitre II.2) que la représentativité de l'échantillon n'est pas seulement à chercher dans les effectifs des sous-contribuables ou articles (pour reprendre le terme des services fonciers) étudiés, c'est-à-dire comme on vient de la faire. Puisque si l'on se tient uniquement à ce critère, on risque de ne pas être en face de la réalité effective de l'étude. En ce qui concerne cette étude de cas (nous insistons beaucoup dessus), la représentativité ou la taille réelle des échantillons (**2^{ème} raison majeure**) est plutôt à chercher dans les éléments suivants étudiés, c'est-à-dire la « valeur locative nette » (ou « revenu cadastral net ») et la « surface du local » (ou « surface pondérée » du local). Il s'agit, en effet, des deux éléments qui concernent directement notre étude, d'autant plus que les ratios qui nous ont permis de répondre partiellement à la question principale de ce travail d'études et de recherches sont déterminés à partir ces deux valeurs.

Si l'on se tient donc à ces deux éléments pour expliquer les choix des tailles des échantillons, on se rendrait compte qu'ils rehaussent considérablement (que ce soit pour les sous-contribuables comme pour les contribuables – « logements » et « activités » –), les échantillons dont les tailles auraient pu pourtant être qualifiées de « faibles », voire « très faibles ».

Par exemple, si l'on choisit la classe « industrie » à Créteil, où cette activité n'est pas très bien représentée, le nombre d'articles ou de cas étudiés, c'est-à-dire l'effectif étudié (seulement 10) paraît très faible. Pourtant, si l'on s'intéresse aux surfaces des locaux (valeurs locatives pondérées) et aux revenus cadastraux nets (valeurs locatives nettes), les tailles de l'étude sont respectivement 84.524 m² (surfaces pondérées étudiées) et 1.727.552 € (revenus cadastraux ou valeurs locatives nettes étudiées) ; loin donc d'être comparés aux dix cas étudiés et premièrement cités.

Enfin, on peut dire qu'en termes d'études tendanciennes portant, par exemple, sur les prix de vente des logements (qu'ils soient anciens ou nouveaux), voire sur les valeurs locatives, la faiblesse du nombre de cas étudiés ne serait pas un handicap majeur pour tirer des conclusions pertinentes (**3^{ème} raison majeure**), du moins si l'on se fonde sur certains auteurs (Buhot, par exemple) qui, comme nous, ont été confrontés dans le passé à ce problème spécifique relatif à la confidentialité de certaines catégories de données en France.

En effet, d'après Buhot¹ (juin 2008), la faiblesse, due très souvent à l'accès très limitée aux données souhaitées pour ce genre d'étude (dégager des tendances en matière de prix, de bien vendu, etc.) et aux lacunes dans les types d'informations fournies, ne peut en aucune manière

¹ Il s'agit de Clotilde Buhot, enseignante aujourd'hui à l'Université de la Rochelle.

constituer véritablement une limite. Cela aurait pu l'être, s'il s'agissait, peut-être, d'une étude autre que tendancielle, c'est-à-dire une étude fondée sur une analyse statistique solide ou une analyse très économétrique. Elle le dit exactement comme suit, faisant allusion à la faiblesse¹ des extraits d'actes de transactions exploités pendant ses recherches doctorales : « *S'il apparaît dès lors impossible d'envisager une analyse statistique et plus encore de mettre en œuvre une analyse économétrique sophistiquée, le recours aux extraits d'actes permet, en dépit des effectifs relativement faibles, de dégager des tendances en termes de prix (évolution et niveaux), d'acteurs en présence (caractéristiques des acquéreurs et vendeurs) et de types de biens vendus* »² (page 20).

Non harmonisation numérique des cas par commune et récapitulatif sur les tailles des échantillons.

- Non harmonisation numérique des cas.

A propos de la non harmonisation par commune des tailles des échantillons (nous précisons que nous aurions pu ici faire une harmonisation par commune, puis par contribuable et pourquoi pas par sous-contribuable des effectifs à étudier. Par exemple, 50 cas étudiés par contribuable par commune), nous pensons, dans un premier temps, que celle-ci est la meilleure attitude à adopter face à des communes aux différences multiples, et dans un second temps, elle semble être moins mécanique que l'harmonisation. Pourquoi ?

- D'abord, parce que les sous-contribuables (les classes) que nous avons retenus n'ont pas partout les mêmes représentativités, c'est-à-dire les mêmes effectifs. Reprenons l'exemple de la sous-catégorie ou du sous-contribuable « industrie » : elle est peu représentée à Créteil, faiblement représentée à Rungis (si l'on exclut l'entrepôt) et presque pas représentée à Mandres-les-Roses. Tandis que si nous prenons la sous-catégorie « commerce en gros » ou « commerce de grande surface », nous aurons une autre tendance : nous ne la retrouvons presque pas à Mandres-les-Roses, alors qu'elle est assez bien représentée à Créteil et à Rungis.

- Ensuite, parce que les communes n'ont pas les mêmes poids démographiques, par conséquent, elles n'ont pas les mêmes nombres de contribuables : Créteil fait plus de 80.000 habitants donc forcément plus de contribuables que Rungis et Mandres-les-Roses qui font respectivement plus de 5.000 et plus de 4.000 habitants.

- Récapitulatif sur la nomenclature utilisée pour mener à bien l'étude de cas et sur les tableaux des échantillons

Récapitulatif sur la nomenclature : on a

- le nombre de contribuables ou le nombre d'articles par contribuable du foncier bâti (« logements » et « activités ») ;
- le nombre d'articles ou de contribuables par type de sous-contribuable,
- le nombre de m² de surface par type de contribuables (logements et activités),
- le nombre de m² de surface par sous-contribuable,
- le revenu cadastral net ou la valeur locative nette par type de contribuable,

¹ Ses effectifs : 5.673 extraits pour 16 communes et pour 8 années d'étude (1995-2003), soit seulement 44 extraits par an et par commune.

² In « *Etude du marché du logement dans les petites communes - Quelles bases de données ?* » In Etudes foncières n° 133, mai-juin 2008, pages 18-21.

- le revenu cadastral net ou valeur locative nette par type sous contribuable.
- les N sont exprimés dans les totaux par commune

Tableaux sur les échantillons

Il s'agit quasiment des mêmes tableaux que ceux déjà présentés dans la troisième partie de ce travail (chapitre II.2).

Tableau 1 – Articles étudiés, par contribuable, par sous-contribuable et par commune, 2007

Activités	Communes	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses
Total « activités » dont		25	26	26
Petit commerce		8	2	16
Gros commerce		2	12	3
Industrie		10	5	4
Services-bureaux		5	7	3
Total « logements » dont		14	10	19
Logement social		5	4	10
Logement particulier		9	6	9
Total commune		39	36	45

Source : auteur

Tableau 2 – Surfaces pondérées étudiées, par contribuable, par sous-contribuable et par commune, 2007 (en mètres carrés)

Activités	Communes	Créteil	Rungis	Mandres- les-Roses
Total « activités » dont		196 883	78 835	18 823
Petit commerce		691	567	811
Gros commerce		63 084	58 506	1 693
Industrie		84 524	7 785	2 218
Services-bureaux		48 584	11 877	14 101
Total « logements » dont		1 697	966	1 420
Logement social		267	282	615
Logement particulier		1 430	684	805
Total commune		198 580	79 801	20 243

Source : auteur

Tableau 3 – Revenus cadastraux nets étudiés, par contribuable, par sous-contribuable et par commune, 2007 (en euros)

Activités	Communes	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses
Total « activités » dont		5 765 210	2 803 999	241 788
Petit commerce		71 086	19 325	14 326
Gros commerce		2 422 452	2 052 641	13 134
Industrie		1 727 552	347 423	25 797
Services-bureaux		1 544 120	384 610	188 531
Total « logements » dont		45 589	31 149	31 870
Logement social		7 398	9 303	16 433
Logement particulier		38 191	21 846	15 437
Total commune		5 810 799	2 835 148	273 658

Source : auteur

Les écarts concernant les résultats

Tableau 4 – Les écarts¹ à Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, selon les sous-catégories de contribuable en 2007 (en euros/ m²/an)

	Créteil	Rungis	Mandres-les-Roses
Logements ou contribuable 1			
Habitat social	4,4	11	9,5
Habitat particulier privé	10,2	12,2	12,7
Activités ou contribuable 2			
Petit commerce	78,4	3,7	31,8
Commerce en gros	2,6	25,6	4,3
Services-bureaux	28,5	58,2	3
Industrie	31,3	11,3	7,5

Source : auteur

Remarque

Les grands écarts enregistrés à Créteil (petit commerce) et à Rungis (services-bureaux : SILIC) pourraient s'expliquer par les différences selon les sites et selon les âges des locaux. Si le « vieux Créteil », site où les échantillons du petit commerce sur Créteil ont été choisis, symbolise la modernité en matière d'aménagement, comme nous n'avons pas manqué de le souligner dans le commentaire ayant suivi la présentation quantitative des résultats (chapitre II de la 3^{ème} partie de ce travail), il symbolise aussi l'ancienneté et la centralité (centre-ancien), en ce sens que l'on peut y retrouver des bâtiments anciens. Il en est presque de même de la SILIC à Rungis, où locaux anciens servant jadis d'entrepôt et locaux nouveaux, très modernes (bureaux très design), sont ensemble présents.

Ces grands écarts peuvent aussi découler d'une simple logique mathématique. Car plus le numérateur est grand (ici le revenu cadastral net du petit commerce et du service-bureau) et le dénominateur faible (ici la taille de ces deux types de locaux) et plus les résultats obtenus ont tendance à être élevés ; d'où parfois des possibilités d'écart importants entre les variables d'une même sous-catégorie de contribuable, surtout si l'on tient compte des premières raisons avancées.

¹ Il s'agit de la différence par « sous-catégorie de contribuable » entre l'assiette nette annuelle la plus élevée et l'assiette nette annuelle la plus faible.

Annexe 3.B. Etude de cas sur les valeurs vénales

Cette étude de cas, exactement réalisée dans la deuxième moitié de la 3^{ème} année de nos recherches doctorales, avait pour objet de nous permettre de faire une analyse approfondie portant sur les valeurs vénales en vue des besoins d'une étude corrélative avec les valeurs locatives étudiées et présentées dans la troisième partie (chapitre II.2) de ce travail. Sauf que, après reformulation et réorganisation de cette partie, et au-delà de notre travail d'études et de recherches, nous avons finalement décidé de ne pas procéder à cette étude corrélative. Toutefois, nous avons opté pour la solution consistant à insérer les résultats obtenus, à l'issue des quelques mois d'études consacrées à l'étude des valeurs vénales, dans les annexes, non pas pour forcément les comparer aux valeurs locatives cadastrales (c'est-à-dire comme nous l'envisagions), mais pour surtout montrer, qu'à un moment donné de notre travail (comme nous n'avons pas manqué de le souligner dans le dernier point de la conclusion générale), nous nous sommes bien intéressés aux valeurs vénales, souvent comparées en France aux valeurs locatives, notamment en matière d'assiette (du foncier bâti ou des autres impôts directs locaux).

Retour sur les aspects techniques de l'étude

Les tailles des échantillons.

Pour ce qui est des valeurs vénales, nous ne pouvons pas dire que l'objectif visé, en termes d'échantillon pour mener à bien notre étude, est intégralement atteint.

Certes, nous avons eu un accès plus facile à une base de données pour étudier et analyser les valeurs vénales des logements anciens des communes de Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, en l'occurrence la base de données des notaires de l'Ile-de-France (année de référence 2007) dénommée BIEN ; mais il importe de reconnaître qu'il y a d'autres types de difficultés auxquelles nous avons fait face et sur lesquelles il convient de revenir. Il s'agit principalement de difficultés d'ordre technique, c'est-à-dire liées à la nature de la base de données à laquelle nous avons accès.

Le problème principal de cette base est que certaines informations relatives à l'objet principal de notre étude, telles que la surface du local (le deuxième élément déterminant de notre étude), ne sont pas renseignées. Par exemple, à Mandres-les-Roses, sur les 64 ventes enregistrées en 2007, seulement 21 ont, au complet, les informations dont nous avons effectivement besoin pour mener à bien cette étude (« la valeur vénale » et la « surface du local vendu »). Ainsi, toutes les autres ventes enregistrées sont tronquées de cette information capitale qu'est la surface du local vendu: celle-ci n'est pas du tout renseignée. A Rungis, sur les 90 ventes enregistrées en 2007, 41 ont à la fois les valeurs « prix de vente » et « surface du local vendu » ; sinon les 59 ventes restantes ne disposent pas d'informations relatives à leur surface, soit plus de la moitié.

On peut aussi, dans une moindre mesure, signaler la faiblesse du nombre de ventes enregistrées dans les petites communes, telles que Rungis et Mandres-les-Roses. Ce qui explique également la faiblesse de la représentativité, en termes de cas étudiés, de certaines sous-catégories de contribuables, notamment celles renvoyant aux « activités ».

En gros, on peut signaler que rarement les activités sont bien représentées dans les ventes, qu'il s'agisse de Créteil, Rungis et Mandes-les-Roses. Cependant, c'est à Rungis et à Mandres-les-Roses (surtout cette dernière où 1 seule vente de ce type de local a été enregistrée : il s'agit d'un local d'entreposage) que la faiblesse est plus notoire. En revanche, d'après nos interlocuteurs (les Notaires de la Région Ile-de-France), cette situation semble être normale, en ce sens que les ventes des locaux concerneraient davantage (largement nos précèdent-ils) les « logements » que les « activités ». En effet, d'après les mêmes sources, les « activités » seraient plus touchées par la location que par la vente.

Pour juguler donc cette carence, nous avons décidé, non pas de faire une analyse par sous-catégorie de contribuables, comme dans le cas des valeurs locatives, mais de procéder à une analyse par contribuable. De ce fait, l'échelle de raisonnement portera directement sur les « logements » (contribuable 1) et les « activités » (contribuable 2), c'est-à-dire sans passer par ce que nous avons appelé dans ce travail, les sous-catégories de contribuable. Nous pouvons même dire que nous avons directement analysé à l'échelle supérieure, comme nous l'avons d'ailleurs finalement fait avec les valeurs locatives en déterminant les assiettes moyennes nettes annuelles « logements » et « activités ». Car c'est aussi cela l'objet principal de nos études de cas respectives : étude de cas portant sur les valeurs locatives et celle portant sur les valeurs vénales première, c'est-à-dire celle-ci : *analyser en termes de valeurs ou d'apports annuels nets (euros/ m²/an) entre le logement et l'activité.*

Il convient, en outre, de préciser que par rapport au contexte ci-dessus expliqué, la nomenclature des sous-contribuables a un peu changé, comparée à celle utilisée dans l'étude de cas concernant les valeurs locatives cadastrales et présentée plus haut. Par exemple, pour ce qui est de l'habitat ou du logement, nous ne parlons plus de « logement social » et de « logement particulier privé », mais d'« appartement » et de « maison » (*voir tableau suivant pour plus de détails sur ces changements de nomenclature*).

Récapitulatif sur les tailles des échantillons

Tableau 1 – Ventes étudiées par contribuable, par sous-contribuable et par commune, 2007

Activités	Communes	Créteil	Rungis	Mandres - les-Roses
Total « activités » dont		42	3	1
Commerces		12	/	/
Bureaux		5	3	/
Résidences- services		24	/	/
Entreposage		/	/	1
Locaux dit « Mixtes » mais classés dans les « activités »		1	/	/
Total « logements » dont		96	37	20
Appartements		50	33	9
Maisons		46	4	11
Total commune		138	40	21

Source : auteur.

N.B

Les ventes représentées sur ce tableau sont celles qui disposent à la fois d'informations liées au « prix de vente » et à la « surface du local vendu », excepté les « appartements » à Créteil qui, non seulement représentent de loin la plus grande part des ventes enregistrées dans cette commune, mais disposent également de toutes les informations nécessaires pour mener à bien cette étude. C'est donc la raison pour laquelle, pour ce qui est des « appartements » sur Créteil, nous avons décidé de procéder à une sélection de 50 ventes, suivant un certain nombre de critères (*époque de construction, nombre de pièces, superficie habitable*).

Enfin, pour une harmonisation de traitement avec l'étude sur les valeurs locatives et pour qu'une éventuelle comparaison entre valeur locative et valeur vénale (même si besoin est de rappeler que tel n'est pas exactement notre objectif dans cette étude) soit pertinente et crédible, nous avons décidé de diviser par 2 la valeur vénale contenue dans la base de données BIEN. Ce qui correspondrait aux 50% de la valeur locative, c'est-à-dire au revenu cadastral ou à la base nette, ailleurs utilisé(e). Et c'est cette dernière valeur obtenue (la moitié de la valeur vénale) qui est utilisée pour déterminer le ratio « valeur vénale »/ « surface du local vendu », c'est-à-dire le résultat escompté.

La base de données (BIEN) exploitée en chiffres : les ventes de l'année 2007

Nombre total de ventes contenues dans la base : 1445 dont

- Créteil	: 1291
- Rungis	: 90
- Mandres- les- Roses	: 64

Comme cela apparaît clairement, la majeure partie des ventes concerne Créteil et principalement les appartements. C'est pourquoi nous avons décidé ici de ne pas les détailler, comme nous allons, ci-dessous, le faire avec les ventes enregistrées en 2007 à Rungis et à Mandres-les-Roses.

La répartition des 90 ventes de Rungis :

- 53 appartements à usage « habitation »,
- 16 maisons à usage « habitation »,
- 6 appartements à usage non déterminé,
- 3 immeubles entiers d'hôtel,
- 1 immeuble entier d'usine,
- 1 immeuble entier de bureaux
- 3 locaux d'activités à usage bureau,
- 7 garages.

La répartition des 64 ventes de Mandres-les-Roses :

- 10 appartements à usage habitation,
- 42 maisons à usage « habitation »,
- 1 appartement à usage mixte,
- 2 immeubles : 1 à usage « mixte » et un à usage « usine »,
- 1 immeuble entier d'usine,
- 1 local d'activité (entreposage),
- 1 garage,
- 7 terrains à bâtir dont 4 à usage « habitation » et 3 à usage « inconnu ».

Nomenclature sur les données fournies par la base de données des Notaires de l'Île de France dénommée BIEN.

Pour les types de bien on a :

AP : appartement

GA : garage

IM : Immeuble entier

LA : local d'activité
MA : maison
TE : terrain à bâtir

Pour les usages des biens :

1. Pour les appartements et maisons on a :

HA : habitation
MI : mixte
PR : professionnel

2. Pour les locaux d'activités on a :

BU : bureau
CO : commerces/magasins
EN : entrepôt
HO : hôtel/restaurant
MI : mixte habitation/professionnel
US : usine
GA : garage
RS : résidence- service

Pour les terrains on a :

HA : habitation
NC : non constructible
PR : constructible professionnel

Pour les époques de construction on a :

A= avant 1850,
B= de 1850 à 1913,
C= de 1914 à 1947,
D= de 1948 à 1969,
E= de 1970 à 1980,
F= de 1981 à 1991,
G= de 1992 à 2000
H= depuis 2001

Pour les surfaces on a :

SURFHABDEC= surface habitable déclarée
SURFT= surface du terrain
SURFLOCPR= surface du local principal,
SURLOCAN= surface du local annexe,
SDHOP= surface développée hors d'œuvre pondérée.

Précision

Les résultats obtenus à partir de la réalisation de cette étude de cas auraient bien pu être présentés ici, comme nous avons pensé, dans un premier temps, à le faire. Sauf que nous avons finalement décidé de les présenter dans le sous-chapitre qui suit, surtout pour des raisons pratiques, liées principalement à l'objet dudit sous-chapitre.

Annexe 3.C. Base du foncier bâti : valeurs locatives corrigées ou valeurs vénales

« *La part des taxes foncières dans les ressources propres des collectivités territoriales pourrait encore s'accroître, en particulier pour compenser des pertes de recettes (...). Une baisse des prix de l'immobilier n'aurait pas d'effet majeur à court terme sur le produit des taxes foncières. En revanche, une baisse de la construction ou des rénovations limiteraient la progression du produit fiscal attendu de la taxe sur le foncier bâti, avec un décalage temporel de deux ans dû aux exonérations.* » (CPO, mars 2009).

Comme le laisse paraître cette citation du Conseil des Prélèvements obligatoires, la baisse de la construction ou des rénovations pourrait limiter la progression du produit fiscal du foncier bâti. Autrement dit, les constructions et les évaluations des valeurs locatives qui s'en suivent, ainsi que les rénovations et les réévaluations des valeurs locatives faites aussitôt après, seraient les principaux facteurs, aujourd'hui, de la hausse des bases et, au-delà, du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Cette remarque du CPO va nous pousser, ainsi, à nous interroger ici sur la pertinence de l'élément actuel de détermination de la base du foncier bâti¹, en l'occurrence la valeur locative cadastrale. Par exemple, en restant dans le sillage de cette citation du CPO, qui nous sert d'introduction dans ce sous-chapitre des annexes de ce travail, on peut se poser les questions suivantes :

- pourquoi la valeur locative cadastrale n'est pas directement citée par le rapport du CPO parmi les facteurs essentiels de croissance du produit du foncier ?
- Pourquoi celle-ci semble être autant décriée en France, comme nous n'avons pas manqué de le souligner dans certains chapitres et sous-chapitres de ce travail ?
- Bref, quels sont les véritables problèmes auxquels elle est confrontée et qui font qu'elle soit parfois aussi remise en cause, en tant qu'assiette d'imposition directe locale en France ?
- Enfin, est-elle réellement aussi problématique que le pensent et le soutiennent plusieurs chercheurs et élus, locaux et nationaux (voir les parties de ce travail où cette question a été analysée)? etc.

Pour répondre à ces interrogations, nous allons, dans un premier temps, faire une étude comparative entre la valeur locative, telle qu'elle est actuellement appliquée comme base d'imposition en France, et la valeur vénale, que certains chercheurs, élus locaux et élus nationaux semblent lui préférer. Cette première phase va principalement se faire autour de l'analyse théorique, c'est-à-dire en se fondant, pour la plupart, sur les qualités et les défauts de l'une ou de l'autre.

Nous ne saurons, ensuite, terminer cette partie des annexes consacrée à la problématique de la valeur locative en France, sans chercher à traduire, de façon pratique, c'est-à-dire par des études de cas et par des exemples internationaux (ici les Etats-Unis avec la *property tax*), cet « *éternel débat* » sur l'utilisation de la valeur locative ou de la valeur vénale comme base du foncier bâti, voire des autres impositions directes locales concernées (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés non bâties). Cette deuxième phase de ce sous-point se fixe ainsi

¹ D'ailleurs pas que du foncier bâti, parce qu'en France la valeur locative cadastrale sert pratiquement de base à tous les impôts directs locaux. Hormis le foncier bâti, celle-ci sert également de base à la taxe d'habitation, au foncier non bâti et même à une partie de l'ancienne taxe professionnelle (18%), c'est-à-dire l'actuelle CFE.

pour objet majeur de traduire, de façon économique et spatiale, ce débat opposant souvent la « valeur locative » et la « valeur vénale » :

- traduction économique, parce que nous allons nous intéresser aux valeurs qui fondent ces concepts, le prix du loyer¹ pour la valeur locative et le prix de vente pour la valeur vénale ;
- et traduction spatiale, parce que nous allons tenter de vérifier cela sur trois communes à caractéristiques et à statuts différents : Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses².

a. Les imperfections de la valeur locative et la promotion en douceur de la valeur vénale

Retenue lors de la refonte du système des impôts directs locaux français pour servir d'élément commun d'imposition, la valeur locative cadastrale se définit comme le loyer théorique annuel que l'on pourrait tirer d'un bien en le louant dans des conditions normales. Quant à la valeur vénale, elle correspond théoriquement à la valeur financière estimée d'un bien. Celle-ci peut être effective quand la vente est effectuée et que les prix de vente sont enregistrés par les sources, telles que PERVAL et BIEN (les bases de données des notaires de France), les agences immobilières, etc.

Perçue par plusieurs fiscalistes, économistes, élus nationaux et parfois même élus locaux, comme un élément pouvant remplacer la valeur locative, à qui on reproche souvent d'être à l'origine d'importantes distorsions entre les contribuables (cf. première partie de ce travail: chapitre I.2), la valeur vénale a été très tôt, en France, mise au devant de l'actualité fiscale locale, c'est à dire dès les premières années de l'Acte I de la décentralisation (voire avant³, selon certaines sources), introduisant le vote des taux. En effet, les premiers débats (les prémices) opposant la valeur locative et la valeur vénale sont souvent situés en France entre 1980 et 1982 (Bouyssou, 1982 ; Givaudan, 1982 ; ADEF, 1983 ; Flanchini, mars 1986, etc.), c'est-à-dire dès que certains chercheurs ont senti le législateur un peu hésitant pour procéder aux premières révisions des valeurs locatives cadastrales⁴, conformément à la loi du 18 juillet 1974.

« Ces valeurs locatives n'ont qu'un apport lointain avec la réalité, même à la suite des recensements récents qui ont permis de réduire des écarts excessifs entre biens semblables ou

¹ La valeur locative correspond normalement à ce qu'aurait pu générer annuellement un local ou un bâti s'il était mis en location. Donc la valeur locative d'un local quelconque, même si elle est déterminée par comparaison à un autre bâti, incarne le prix annuel du loyer de celui-ci.

² Les mêmes que celles choisies dans le chapitre II de troisième partie.

³ La valeur vénale a été même avant l'Acte I de la décentralisation préférée par bon nombre de spécialistes des finances locales et de décideurs politiques, comme élément de base. Déjà dans les années 70, le parlement avait exprimé, à maintes reprises, le souhait de remplacer la valeur locative par la valeur vénale déclarée par les intéressés. Mais cela n'avait pas abouti. Tout de même, il a fallu attendre la loi du 10 janvier 1980 pour que le débat soit administrativement tranché en faveur de la valeur locative, en l'occurrence son maintien. L'apport majeur de cette loi est le rejet de la proposition de la commission spéciale consistant à remplacer, à partir de 1985, les taxes foncières actuelles par un impôt assis sur la valeur vénale. Legrand (Legrand Jean Marc In ADEF 1983) précise même que la valeur locative a été appliquée dans certaines communes, avant d'être supprimée et interdite par la loi du 31 décembre 1973.

⁴ Les dernières évaluations des valeurs locatives du foncier bâti remontent à fin 1973, date de la fin des travaux de révision effectués pour les propriétés bâties (ceux-ci sont entamés en 1970). Or, comme l'avait finalement tranché la loi du 31 décembre 1973 et comme l'avait préconisé la loi du 18 juillet 1974 (une réévaluation tous les 6 ans), il devait normalement avoir d'autres réévaluations en 1980. Ce qui n'a pourtant pas été le cas.

équivalents. Chacun peut en juger en lisant sa fiche d'impôt », avait, à ces années là, exactement écrit Givaudan (op.cit.).

D'après les défenseurs de la valeur vénale, la valeur locative, telle qu'elle est appliquée actuellement en France, c'est-à-dire avec tous les problèmes analysés dans le chapitre I.2 de la première partie de ce travail, constituerait « *un manque à gagner énorme* », c'est-à-dire une véritable perte fiscale locale pour les collectivités territoriales, en général, et pour la commune, en particulier. « *Obsolescence* », « *impertinence* », « *inadéquation au marché des loyers* », « *injustice sociale* », sont les qualificatifs constamment utilisés pour parler d'elle. Certains chercheurs, élus locaux et nationaux proposent même qu'elle soit, tout bonnement, remplacée par la valeur vénale.

En effet, selon les défenseurs de la valeur vénale, la valeur locative cadastrale, même réévaluée, serait à l'origine d'autres problèmes touchant notamment les contribuables, car tellement les problèmes présentement causés (surtout les distorsions entre contribuables) sont nombreux et difficiles à résoudre. « *Le choix de cette assiette, qui résulte plus d'un héritage qui n'a jamais été remis en cause que d'une décision délibérée, n'est donc pas neutre si l'on se place du point de vue de la capacité contributive des contribuables* »¹ (CPO, op.cit.).

La réévaluation de la valeur locative, en vue d'une équité fiscale ou d'une justice sociale, semble être actuellement impossible à mener en France, comme le témoignent les expériences antérieures. Alors que la plupart des contribuables ne semblent pas souhaiter que leurs valeurs locatives, à cause d'une éventuelle réévaluation des bases, connaissent des hausses considérables, le législateur, pour des raisons politiques, semble lui, depuis longtemps, éviter² la question relative à l'obsolescence des valeurs locatives, puisque parfaitement conscient des conséquences que cela pourrait éventuellement entraîner : plusieurs auteurs, qui se sont intéressés à la question et cités dans les différents chapitres et sous-chapitres où nous avons abordé cette question, pensent que cela pourrait conduire à des conséquences politiques lourdes, telles que le vote sanction.

Par rapport à ce dilemme partagée entre contribuables et législateurs, la tentative de réévaluation des « années 90 », en est une parfaite illustration (loi du 30 juillet 1990).

En 1990³, la réévaluation, vivement encouragée et souhaitée par législateur, avait conduit économiquement à des résultats jugés très intéressants, mais qui, pourtant, n'ont jamais été mis en application par ce dernier. Cette opération qui avait mobilisé plusieurs services de l'Etat a ainsi fini par se solder par un échec pour les raisons officielles, ci-après, avancées : « *Les transferts de charges entre contribuables ayant été considérés comme insupportables pour le corps social* » (CPO, op.cit.).

Cette « *réévaluation avortée de 1990* » (CPO, op. cit.) aurait pu pourtant corriger les injustices, souvent signalées aujourd'hui, entre les différentes catégories de contribuables. Parmi celles-ci, on peut s'intéresser particulièrement à celle dite socio-spatiale (injustice socio-sociale), c'est-à-dire celle qui revient le plus dans les critiques formulées à l'encontre de

¹ Cette citation date de 1989 et elle est du Conseil des Impôts. Elle est reprise en 2009 par le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires.

² Cette question a été remise à jour par le législateur au lendemain de l'adoption par la loi de Finances 2010 de la dernière réforme de la TP, comme nous l'avons rappelé dans notre première partie de la thèse. Mais on peut dire qu'elle n'est pas encore vraiment prise en compte pour y remédier.

³ Cette réévaluation a eu lieu entre 1990 et 1992.

la valeur locative. Il s'agit de l'inégalité de traitement relative à l'assiette d'imposition entre contribuables habitant des territoires ou des secteurs différents.

Par exemple, les grands ensembles des périphéries des villes, construits dans les années 1960 et évalués dans les années 1970, continuent à être considérés comme des immeubles de confort par rapport aux standards de l'époque, alors qu'ils peuvent, de nos jours, se trouver dans un état fortement dégradé. En revanche, des logements, situés en centre ville et jugés en 1970 anciens et insalubres, peuvent être peu imposés, alors que leur valeur aurait fortement crû à la suite d'opérations de réhabilitation.

Selon le rapport sur les finances locales des Directions du budget et de la législation fiscale (DGCL, 2005), en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe d'habitation, les transferts résultant de l'absence de révision des bases s'effectuent aux dépens des propriétaires et des occupants de logements construits après 1970, en général, et des logements sociaux, en particulier. Ce qui signifie qu'aujourd'hui, en France, dans plusieurs cas, les valeurs locatives cadastrales restent proportionnellement plus élevées comparées aux loyers réels, pour le parc de logements sociaux que pour le parc immobilier privé.

Ce qui ressort principalement de ces remarques, c'est que les critères utilisés pour la détermination de la valeur locative dans les « années 70 » semblent être totalement en déphasage avec les réalités actuelles. Ceux-ci ne tiennent pas compte, tout à fait¹, des changements intervenus depuis, dans le marché foncier. Le transfert de la ville vers la campagne a engendré des changements profonds jusque là non pris en compte. Il s'agit principalement de:

- l'activation du marché rural et son lot de conséquences : hausse du prix du foncier, hausse des loyers ;
- la croissance du parc des maisons individuelles,
- du développement de l'usage de l'automobile dans la jonction des deux territoires, en l'occurrence ville et campagne.

Pour ce qui est des actualisations dont les délais de réalisations étaient initialement fixés à deux ans (c'est-à-dire tous les deux ans à partir des dernières évaluations), puis à trois ans (c'est-à-dire tous les trois ans à partir des dernières évaluations), on peut dire qu'elles n'ont jamais été faites, comme le stipulait la loi. La seule et unique actualisation, telle que prévue par la loi, a eu lieu en 1980, exactement 10 ans après les dernières réévaluations et un an avant l'Acte I de la décentralisation. Trois actualisations (1983, 1986 et 1988) ont été, en effet, rejetées par le législateur entre 1980 et 1990, pour des raisons pas exactement connues. « *Il semble que les transferts de charges entre contribuables prévisibles aient justifié, après expertise de rejeter les actualisations de 1983, 1986, 1988.* », a souligné le CPO (op.cit.), à propos de la justification de ces rejets.

Aujourd'hui et depuis presque 1970², le seul moyen mis en œuvre, pour essayer de corriger ces problèmes créés par l'obsolescence des valeurs locatives, est la revalorisation forfaitaire annuelle, faite à partir du coefficient (annuel aussi) voté en loi de finances et dont le fondement est l'indice INSEE des loyers pour les propriétés bâties.

¹ C'est-à-dire malgré les revalorisations forfaitaires annuellement opérées et sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

² Depuis 1970, excepté l'actualisation de 1980, le seul procédé d'actualisation des bases mis en pratique est la revalorisation forfaitaire annuelle.

La base fiscale applicable en matière d'impôt foncier sur les propriétés bâties est donc au cœur d'une vive polémique en France. Après avoir longtemps servi d'élément central de détermination de base (bien avant la décentralisation), la valeur locative cadastrale ne semble plus être réellement crédible aux yeux de plusieurs chercheurs, élus locaux et nationaux. Elle souffrirait principalement d'une double omission (réévaluation et actualisation) qui a aujourd'hui pris la forme d'une compromission importante, en termes de justice socio-spatiale entre les contribuables.

La valeur vénale foncière du bien qui correspond, soit au coût réel de construction, soit au prix d'acquisition diminué de la valeur vénale du terrain ne formant pas une dépendance indispensable et immédiate des constructions, soit à la valeur recherchée à partir des éléments figurant dans les actes constituant l'origine de propriété de l'immeuble, semble aujourd'hui être plus pertinente et, par conséquent, mieux apte à préparer et à résister aux nouveaux aléas économiques. Selon plusieurs auteurs, comme nous le verrons plus loin, la valeur vénale, jugée plus apte que la valeur locative, corrigerait, non seulement les distorsions entre contribuables engendrées par la valeur locative, mais ferait également mieux face aux aléas économiques qui affectent considérablement aujourd'hui la valeur locative.

b. Valeur locative vs valeur vénale : analyse spatio-économique

Cette partie va nous permettre de faire des analyses comparatives¹ entre la valeur locative et la valeur vénale. L'objet de ces analyses est de traduire spatialement et économiquement le débat portant souvent, en France, sur le choix comme base d'imposition du foncier bâti, entre la valeur locative réévaluée et la valeur vénale. Cette partie dont l'objectif consiste à faire plus un travail d'anticipation (étude prospective) qu'un travail portant sur le déroulement actuel des choses, s'articule autour de trois points : d'abord, nous allons présenter les résultats de l'étude de cas réalisée sur les valeurs vénales², ensuite, nous analyserons, de façon théorique et comparative (comparaison à l'international notamment avec la property tax américaine), l'utilisation de la valeur locative comme élément d'imposition foncière locale et, enfin, nous allons chercher à tirer une conclusion sur l'utilisation de l'une ou de l'autre.

b.1. Présentation des résultats

Pour atteindre les objectifs ci-dessus définis, nous avons procédé à une analyse comparative des apports nets (euros/m²/an pour les valeurs locatives et euros/m² pour la valeur vénale) des deux valeurs concernant cette étude : valeur locative et valeur vénale.

A propos de la valeur locative, il faut préciser que l'étude réalisée pour cette analyse comparative est présentée et interprétée dans la troisième partie de ce travail (c'est quasiment tout le chapitre II qui lui est consacré), où nous avons obtenu pour les trois communes du Val-de-Marne, que sont Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses, des résultats à partir du rapport suivant :

¹ Il s'agit plutôt d'une sorte de comparaison (type corrélation) et non d'une comparaison au sens strict du terme. En effet, il est quasiment impossible de comparer arithmétiquement ces deux valeurs, car si la valeur locative est annuelle, celle dite vénale ne l'est pas.

² Les résultats relatifs aux valeurs locatives et qui vont nous permettre d'aborder sereinement le deuxième point de cette sous-partie de nos annexes sont ceux présentés dans la troisième partie de la thèse (chapitre II) et portant sur les communes de Créteil, Rungis et Mandres-les-Roses.

Base nette (50% de la valeur locative) / surface pondérée du local.

Pour ce qui est de la valeur vénale, nous nous sommes intéressé au prix de vente des logements. Et pour que la comparaison se fasse de façon équitable (c'est-à-dire en respectant partout les mêmes logiques mathématiques) avec les résultats sur les valeurs locatives antérieurement obtenus et présentés, nous avons utilisé la formule ci après :

$\frac{1}{2}$ de la valeur vénale/ surface simple du bâti.

Il convient, en outre, de spécifier que cette étude comparative entre valeur locative et valeur vénale porte uniquement sur ce que nous avons appelé dans cette thèse, le contribuable 1 du foncier bâti (« les logements »). Ce qui veut dire que le contribuable 2, c'est à dire « les activités » (foncier bâti entreprise ou économique), n'est pas pris en compte dans cette étude. Pourquoi ? Parce que la base de données BIEN des notaires de l'Ile-de-France à partir de laquelle nous avons travaillé, ne nous permet pas d'avoir des ventes suffisantes comportant toutes les informations nécessaires pour mener à bien méthodologiquement (des informations souvent tronquées) et scientifiquement (nombre de cas très faibles¹ à Rungis et à Mandres-les-Roses) cette étude. Et comme il s'agit d'une étude, non seulement prospective, mais aussi dont l'objectif est, à peu près, d'avoir des éléments d'analyse sur ce que pourrait représenter économiquement et fiscalement la valeur vénale pour le contribuable français (poids de la valeur vénale comme base fiscale), nous avons finalement décidé de porter la comparaison que sur les logements, sans même passer par une catégorisation « habitat social » et « habitat particulier privé », comme nous l'avions fait avec les valeurs locatives. Ici le seul classement qui est fait réside dans l'opposition « appartements » et « maisons » (voir tableaux suivants).

Tableau 1 – Ventes étudiées par type de logement et par commune en 2007

Activités	Communes	Créteil	Rungis	Mandres - les-Roses
Appartements		50	33	9
Maisons		46	4	11
Total commune		96	37	20

Source : auteur

Rappel de cette précision déjà apportée plus haut :

Les ventes représentées sur ce tableau (tableau ci-dessus) sont celles qui disposent à la fois d'informations liées au « prix de vente » et à la « surface du local », excepté les « appartements » à Créteil qui, non seulement représentent de loin la plus grande part des ventes enregistrées dans cette commune, mais disposent également de toutes les informations nécessaires pour mener à bien cette étude. C'est donc la raison pour laquelle, pour ce qui est des « appartements » sur Créteil, nous avons décidé de procéder à une sélection de 50 ventes, suivant un certain nombre de critères (*époque de construction, nombre de pièces, superficie habitable*).

¹ La vente des locaux d'activités n'est pas aussi développée que celle des logements. Les locaux d'activités sont plutôt mis en location que d'être vendus. Pour l'année 2007, par exemple, Rungis et Mandres-les-Roses n'ont enregistré que quelques dizaines de vente de locaux d'activités, contrairement aux locaux d'habitation (maisons et appartements).

Tableau 2 – Valeurs vénales, par catégorie de logement et par commune, en 2007 (en euros/m²)

<u>Catégories¹</u>	<u>Créteil</u>	<u>Rungis</u>	<u>Mandres-les-Roses</u>
<u>Maximum appartement</u>	<u>2511,62</u>	<u>2537,03</u>	<u>2054,05</u>
<u>Minimum appartement</u>	<u>1027,39</u>	<u>1089,28</u>	<u>1015,62</u>
<u>Moyenne appartement</u>	<u>1581,03</u>	<u>1717,86</u>	<u>1553,71</u>
<u>Maximum maison</u>	<u>5888,88</u>	<u>2083,33</u>	<u>1666,66</u>
<u>Minimum maison</u>	<u>516,25</u>	<u>775</u>	<u>1045,45</u>
<u>Moyenne maison</u>	<u>2042,01</u>	<u>1556,08</u>	<u>1340,91</u>

Source : auteur

Commentaire pour fixer le cadre et rappeler les résultats sur les valeurs locatives :

Alors que les résultats sur les valeurs locatives (le I du présent chapitre) n'atteignent guère, dans les trois communes, 40 euros/m²/an (maximum = 34,31 euros/m² et ça concerne ce que nous avons appelé « logement social à Rungis »), ceux des valeurs vénales² varient entre 1.340 euros/m² (moyenne maison à Mandres-les-Roses) et 2.042 euros/m² (moyenne maison à Créteil). Ce qui va nous amener à nous poser la question suivante : quels seraient, à peu près, les avantages et les inconvénients d'une base « taxe foncière sur les propriétés bâties » assise sur la valeur vénale ?

b.2. La valeur vénale comme base en France du foncier bâti : analyse comparative avec la *property tax* (Etats-Unis), notamment sur les avantages et les inconvénients

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'objet de cette partie consiste à faire une étude prospective sur une éventuelle adoption, en France, d'une base fiscale locale (ici foncier bâti) assise sur la valeur vénale. En d'autres termes, dans cette partie nous tentons d'envisager ce que serait l'assiette du foncier bâti au cas où celle-ci porterait, comme le suggèrent depuis très longtemps plusieurs chercheurs et/ou fiscalistes français, sur la valeur vénale ?

L'analyse que nous allons ainsi proposer ici va être une sorte de comparaison entre le foncier bâti assis sur la valeur vénale et la *property tax* américaine dont l'assiette porte déjà sur la valeur vénale. Toutefois, notre analyse ne doit pas être perçue comme une vraie comparaison, c'est-à-dire une comparaison au sens strict du terme. Celle-ci consiste particulièrement à mettre en évidence quelques points focaux qui mériteraient d'être pris en

¹ Les catégories : maximum= le prix maximum de la catégorie de logement et minimum= le prix le plus faible de la catégorie ; tandis que Moyenne= le prix moyen du m² qui correspond à la somme des prix moyens /nombre de cas étudiés.

² Nous ne comparons guère les deux catégories de rendement. Nous faisons juste cette précision, comme nous l'avons indiqué en titre pour, d'une part, fixer le cadre de l'analyse que nous allons faire de ces deux types de résultats et, d'autre part, pour rappeler la tendance maximale obtenue avec l'étude de cas portant sur la valeur locative. Il n'y a pas donc lieu de comparer ces deux valeurs, en ce sens qu'elles sont et restent, par essence, différentes : l'une exprime l'aspect locatif annuel et l'autre l'aspect vénale que l'on peut qualifier de pluriannuel.

compte pour une éventuelle adoption de la valeur vénale comme élément de détermination de base du foncier bâti ou tout simplement d'une imposition locale en France.

Si nous nous sommes intéressé à la *property tax*, le principal impôt direct local des Etats-Unis, pour cette soi-disant analyse comparative, c'est parce que c'est un impôt qui est présenté par plusieurs auteurs français et internationaux (Gilbert Guy, Guengant Alain, Duprez Fabien de la France ; Miller Wayne, Zimpel John et McCullough Stacey des Etats-Unis ; Boisvert Mario du Canada, etc.) comme un bon impôt foncier local, et ce, malgré le fait que sa base est majoritairement assise sur la valeur vénale des biens, c'est-à-dire « *the market value* »¹ : excepté les terrains agricoles où l'assiette est souvent la valeur d'usage, et les terrains non bâtis, volontairement sous évalués, l'assiette de la *property tax* américaine porte sur la « *market value* ». On pourrait même dire que c'est un impôt qui est présenté, dans plusieurs pays de l'OCDE, comme l'impôt foncier local modèle, parce que présentant de réels avantages, tant dans la conception de sa base (avantages économiques) que dans la transparence et l'efficacité du système qui accompagne et permet son recouvrement – avantages juridiques – (Duprez, 2006).

En ce qui concerne ses contribuables, rappelons que la *property tax* américaine frappe toutes les formes de propriétés², mobilières et immobilières, comme matérielles et immatérielles, appartenant aux ménages (les particuliers) et aux entreprises.

S'agissant du taux d'imposition qui l'accompagne, il faut souligner que celui-ci est fixé par chaque collectivité bénéficiaire, en fonction de ses dépenses et de ses autres ressources. Ce qui explique les variations que l'on peut parfois noter d'un Etat à un autre ou d'une entité administrative à une autre.

Introduite dans le système fiscal américain, dès le début du 19^{ème} siècle pour remplacer les droits des douanes, la *property tax* a connu une progression rapide et fulgurante au sein de la fiscalité directe locale américaine. Au début du XX^{ème} siècle, elle représentait déjà la quasi-totalité des ressources fiscales des collectivités locales (counties, municipalities et districts). Aujourd'hui, elle continue encore à occuper cette large part dans les finances locales directes américaines. Par exemple, en 2003, elle a représenté (Duprez, *ibidem*), en dépit d'un prélèvement global jugé marginal, 73% des revenus fiscaux directs des collectivités locales et 25% (soit le ¼) des budgets locaux des celles-ci, au demeurant, largement alimentés par les aides des Etats³.

Si l'on se fonde sur les mécanismes⁴ régissant la *property tax* américaine, l'utilisation de la valeur vénale comme base du foncier bâti en France, tel que c'est souvent préconisé, impliquerait forcément « une batterie » de changements vis-à-vis de la situation qui prévaut actuellement. Car, comme nous l'avons noté plus haut, citant Duprez (*op.cit.*), la *property tax* nécessite, non seulement une transparence (transparence surtout liée à l'information foncière et à l'évaluation), mais également des concessions importantes à faire de la part du

¹ La « *market value* » correspond au prix que le propriétaire pourrait espérer retirer de la vente de ses biens sur le marché libre.

² En pratique, le produit de cet impôt provient majoritairement des propriétés immobilières des particuliers.

³ Selon Boisvert (Boisvert, mai 2004), en 2002, le taux d'autonomie fiscale des collectivités locales américaines était estimé à 33,2% (France 42% à la même année) et que la grande majorité des recettes fiscales qui font ce taux provenait de la *property tax* (71%) et des taxes à la consommation (18%).

⁴ Mécanismes liés principalement au taux et à la base de celle-ci.

contribuable : selon Duprez, la *property tax* est un impôt lourd pour les ménages qui sont les principaux contributeurs. Nous allons tenter d'analyser, sous deux angles (un angle dit « effet base », sur lequel nous allons plus insister et un angle dit « effet taux »), quelques possibilités de changements qui pourraient advenir au cas où le législateur français adopterait, un jour, la valeur vénale, comme élément de détermination de la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties (voire des autres directs locaux pleinement concernés : taxe d'habitation, foncier non bâti).

Sous l'angle « effet base », un impôt foncier bâti français sur le modèle américain de la *property tax*, c'est-à-dire un foncier bâti assis sur la valeur vénale, chercherait d'abord à résoudre la question de la base nette. Le premier débat serait, ainsi, de définir le pourcentage de la base nette¹, c'est à dire quel pourcentage accompagnerait l'application, en France, d'une assiette assise sur la valeur vénale ? Essayer de trouver des éléments de réponses à cette interrogation, correspondrait à chercher à faire des simulations (en se repérant aux pourcentages actuellement appliqués à la *property tax* américaine) sur ce qui pourrait être retenu comme taux d'assiette nette.

Compte tenu de l'importance du pourcentage (50%) actuellement utilisé en France et appliqué à la valeur locative pour déterminer la base nette du foncier bâti, il convient, d'emblée, d'exclure ce taux. Car utiliser la valeur vénale comme assiette du foncier bâti, doublé d'une application de ce taux, reviendrait à, non seulement adopter le système immobilier de la *property tax*, mais également à le faire avec des lourdeurs quasiment insupportables pour le contribuable français. En effet, les bases nettes de la *property tax* américaine sont fixées par le législateur à 20% et avec ce pourcentage, cette taxe est réputée être « socialement régressive » du fait notamment de sa lourdeur vis-à-vis du contribuable désigné (Boisvert, 2004 ; Duprez, op.cit.).

La *property tax* est incomparablement plus élevée que les taxes foncières ordinairement appliquées en Europe (Duprez, op.cit.). Par exemple, en 2002, la *property tax* c'était, en moyenne, 992 dollars US par personne et 3,2% des revenus des ménages. Face donc à ces difficultés, la valeur vénale nette serait-elle arrêtée par le législateur à :

- 40% : c'est encore, peut-être, très élevé pour le contribuable français;
- 30% : encore très élevés ;
- 20% : ça serait comme aux Etats-Unis. Mais le contribuable français est-il prêt à supporter les mêmes lourdeurs que son homologue américain ?
- 10% : pourquoi pas ?
- Moins de 10 % : pourquoi pas aussi ? Cependant, ce pourcentage arrangerait-il les collectivités locales, notamment les communes dont le foncier bâti est aujourd'hui la première source de revenus fiscaux directs ? etc.

Pour ce qui, en revanche, des taux à appliquer, en cas d'adoption de la valeur vénale comme base du foncier bâti, nous pensons qu'il serait également indispensable de les revoir. Puisque ceux-ci, tels qu'ils sont aujourd'hui votés et appliqués en France, seraient contraires à un foncier bâti assis sur la valeur vénale. Ils accroîtraient le caractère insupportable vis-à-vis du contribuable, cité plus haut.

Pour rester donc dans la comparaison avec la *property tax* américaine, on peut noter que les taux votés, de nos jours en France, seraient, en effet, très élevés par rapport à leurs

¹ Pour rappel, en France, la base nette actuelle du foncier bâti fixée par le législateur à partir de la « valeur locative » est de 50%.

homologues actuels américains. Pour s'en rendre compte, il faut de se référer aux taux moyens « *property tax* » et « foncier bâti » votés en 2004 dans ces deux pays:

- taux médian *property tax* américaine 1,54% : les deux extrémités étant 0,38% à Honolulu (Hawaii) et 2,99 à Houston (Duprez, op.cit.) ;
- et taux moyen foncier bâti français 18,12%.

Or, revoir fortement en baisse le taux du foncier bâti assis sur la valeur vénale, tel que cela semble le prédestiner, correspondrait, *ipso facto*, à une remise en cause du principe de liaison des taux entre les impôts dits ménages et la taxe professionnelle (aujourd'hui : la CFE): autre conséquence à laquelle il faudrait faire face (ici aussi pourrait se poser, comme à propos de la base, la question du taux à appliquer. Toutefois, nous évitons de nous lancer dans des comparaisons ou propositions hasardeuses, d'autant que nous ne disposons pas d'arguments assez solides sur les taux qui n'ont pas été particulièrement, contrairement aux bases, l'objet d'une étude de cas dans ce travail d'études et de recherches : rappelons que ce travail porte quasi essentiellement sur l' « effet base »).

Enfin, asseoir, en France, la base du foncier bâti sur la valeur vénale peut éventuellement être très intéressant pour les collectivités territoriales (les communes particulièrement), parce que cela pourrait permettre, d'une part, de mettre un terme aux importantes distorsions socio-spatiales (longtemps accumulées et décriées) existant aujourd'hui entre les contribuables et, d'autre part, de rendre plus facile les évaluations, notamment pour les nouveaux contribuables : en termes de marché et d'après plusieurs économistes (Duprez, op.cit. ; Granelle¹ en mai 2008 à Bordeaux, etc.), il paraît que la valeur vénale soit plus facile à estimer que la valeur locative. Sauf que pour le contribuable, surtout ménage, cela ne serait forcément pas un avantage, en ce sens que la lourdeur fiscale qui pourrait suivre cette réforme sera, *a priori*, difficile à appréhender et notamment à supporter. En effet, la valeur vénale, jugée plus facile à saisir, à maîtriser en termes d'estimation et d'évaluation, constitue aujourd'hui un véritable marché économique. Or, ce marché comporte de nombreux effets pervers que le contribuable aurait (ménage principalement) certainement du mal à totalement comprendre.

Granelle (ibidem) opposant les deux derniers cycles immobiliers, en l'occurrence celui de « 1986-1997 » et celui de « 1997-2008 », avait fait remarquer que le cycle 1997-2008 était très dépendant de ce qu'il avait appelé « *effet de marché immobilier* », dont la caractéristique principale est « *la forte implication des banques* », c'est à dire « *plus de crédits à longue durée* » ; d'où les prix élevés, voire très élevés, notés ces dernières années dans l'immobilier. Tandis que le cycle qui l'a précédé, c'est-à-dire celui de 1986-1997, était principalement régi par ce qu'il a appelé « *effet de bulle spéculative* », c'est-à-dire un intérêt des agents plus porté sur les plus-values que sur l'immobilier lui-même (sur les prix), comme ce fut le cas dans le deuxième cycle analysé.

Par ces analyses cycliques, l'auteur cherchait particulièrement à montrer que le secteur immobilier est, de nos jours, devenu une affaire très économique, dans la mesure où « l'analyse du cycle », qui préoccupe davantage cette nouvelle forme d'économie immobilière, n'est rien d'autre qu'une « *articulation entre économie réelle et économie de marché* », dont la dimension est désormais plus mondiale que locale : on parle de plus en plus, concernant les marchés immobiliers, d'une économie d'analyse de prix et des cycles (prix

¹ Granelle Jean Jacques est enseignant chercheur en économie immobilière à l'Université Paris Est Créteil (ex Paris 12). Il avait pris part au Workshop tenu à Bordeaux (Université Bordeaux IV) les 29 et 30 mai 2008, où il lui a été confié la mission de faire, en guise d'introduction à la thématique générale (Dynamiques foncières et nouvelles configurations urbaines), l'historique du marché immobilier français.

hédoniques, prix de logements anciens, prix de logements neufs, cycle à effet « *bulle spéculative* », cycle à effet « *marché immobilier* », etc.).

Fonder donc une imposition locale sur la valeur vénale signifierait, dans un premier temps, faire avec les effets pervers d'un tel marché :

- tendance plus à la hausse et à la stagnation (en cas de crise) qu'à la baisse,
- marché difficile à canaliser à cause des incertitudes spéculatives,
- une financiarisation importante du secteur, etc.

Par exemple, aux Etats-Unis, c'est dans les périodes de forte hausse de l'immobilier que la *property tax* est plus difficile à supporter par les contribuables, du fait de la révision régulière des bases fiscales relative au bon comportement du marché. (Duprez, op.cit.).

« *Le souci de renforcer la cohérence des taxes foncières peut aussi conduire à ouvrir la question des valeurs à utiliser. S'il peut paraître plus cohérent sur le plan économique, le recours à des valeurs n'est pas sans risques. Il pourrait en effet accentuer la dépendance des ressources des collectivités territoriales à l'égard des cycles du marché immobilier, dont les effets sur le produit des droits sur les mutations à titre onéreux sont déjà forts* », a précisé, à propos de la France et d'une éventuelle adoption de la valeur vénale comme assiette des impôts fonciers, le rapport du CPO (op.cit.).

Dans un deuxième temps, fonder, en France, le foncier bâti sur la valeur vénale voudrait également dire continuer dans l'approximation par rapport à la détermination de l'assiette, puisque, comme la valeur locative, la valeur vénale ne permettrait pas l'adoption d'un système déclaratif généralisé ; d'autant plus que « *seuls les propriétaires ayant vendu leur propriété seront en mesure de déclarer la valeur de marché* ». Par conséquent, comme dans la détermination actuelle de la valeur locative (les mêmes causes produisant les mêmes effets), l'intervention des pouvoirs publics, par le biais de l'administration fiscale, s'imposerait (Guengant et al. 2005).

In fine et pour répondre à la question posée au début de ce sous-chapitre (valeur locative corrigée ou valeur vénale), nous allons déduire que, comme la valeur locative, la valeur vénale présente plusieurs avantages, mais également de nombreux inconvénients, en matière de base fiscale locale (Carrez, 2008, Guengant et al. 2005, etc.). De ce fait, au lieu d'envisager une mise en place d'une nouvelle assiette assise sur la valeur vénale – sachant tous les changements qu'elle pourrait induire – ne serait-il pas mieux adapter, dans le cas particulièrement français, de continuer (surtout pour le contribuable) avec la valeur locative (mais réactualisée), car celle-ci, quoi que l'on dise, semble encore être prête pour servir d'assiette d'imposition en France ?

En se fondant, principalement, sur le rapport du CPO (op.cit.), on peut dire qu'en dépit de tous les problèmes qu'elle rencontre (obsolescence et ses conséquences) et malgré toutes les critiques dont elle fait l'objet, la valeur locative ne constitue pas un handicap fiscal local énorme, comme on l'entend et/ou le lit souvent. Comparant la situation de la France à celle de ses homologues européens en matière de taxations des valeurs foncières, celui-ci précise qu'en Europe seuls une dizaine d'Etats membres utilisent les valeurs vénales comme base de leur taxation foncière locale ; sinon tout le reste utilise, soit une valeur locative cadastrale, soit une valeur estimée. De surcroît, la valeur foncière utilisée dans les autres pays « *est souvent ancienne, parfois plus ancienne que dans le cas de la France* ».

Si l'on porte exclusivement l'analyse sur le foncier bâti (car la valeur locative est également utilisée pour la taxe d'habitation, pour le foncier non bâti et pour une partie de

l'ancienne taxe professionnelle, correspondant à l'actuelle CFE), on pourrait même dire que celui-ci est très faiblement déprécié par rapport aux revalorisations forfaitaires effectuées annuellement par le législateur. En tout cas, il semble être, au cours de ces dernières années, l'impôt direct local français le moins affecté par ce phénomène de dépréciation, que l'on peut, sans ambages, considérer comme un corollaire directe de l'obsolescence des bases.

« S'agissant de la taxe sur le foncier bâti, il apparaît que les valeurs locatives cadastrales se sont accrues globalement de 17,25% entre janvier 2001 et janvier 2006, alors que l'indice de référence des loyers publié par l'INSEE s'appréciait de 13%. En neutralisant l'augmentation du nombre de locaux soumis à la taxe (+5,81%), le taux d'accroissement réel serait d'un peu moins de 12%. Les revalorisations forfaitaires votées par le Parlement n'ont donc pas compensé l'augmentation du coût des loyers : les bases se seraient donc légèrement déprécié, à l'avantage des contribuables ».

Et si l'on se limite au « foncier bâti activités » (foncier bâti entreprise ou économique), les bases se seraient presque revalorisées en fonction de l'indice de référence des loyers (juste une très légère différence 12,29% contre 13% après neutralisation), dans la mesure où au cours de la même période, celui-ci a disposé d'un taux de croissance sensiblement égal à celui de l'indice de référence des loyers. Toujours selon le rapport du CPO (op.cit.), les biens d'habitation des ménages ont été revalorisés entre janvier 2001 et janvier 2006 à hauteur de +16,7%, tandis que les biens industriels l'ont été à hauteur de +18,1%, soit une différence de 1,4 point : l'érosion des bases plutôt à l'avantage des ménages.

Au terme de cette analyse consacrée à la dualité entre valeur locative (réévaluée notamment) et valeur vénale, les questions que nous allons nous poser sont les suivantes :

- la valeur locative cadastrale à la française est-elle aussi problématique, comme on le décrit aujourd'hui dans la littérature fiscale locale ?
- Ne souffrirait-elle pas plutôt d'un manque de transparence¹ et de lisibilité des éléments qui conduisent à sa détermination?

Peut-être, les éléments de réponses à ces questionnements se trouvent dans cette citation de Carrez qui semble très bien résumer la situation française :

« En outre, on a tort de faire de l'archaïsme de leurs assiettes la source de tous les maux de la fiscalité locale et du remplacement de ces dernières la clé de voute de toute proposition de modernisation de la fiscalité locale. Car « la racine du mal » n'est pas tant l'assiette de nos impôts locaux – même si l'absence d'actualisation des valeurs locatives les a profondément discréditées – que l'empilement du pouvoir fiscal des différents niveaux de collectivités locales sur ces assiettes et l'accroissement sans limite des taux, qui a incité l'Etat à prendre à sa charge une part croissante de la charge fiscale locale, ce qui dénature complètement le système et sape les fondements mêmes de l'imposition locale . Par conséquent avant d'envisager la création de nouveaux impôts locaux ou de nouvelles assiettes qui présentent souvent autant d'inconvénients que d'avantages, il est souhaitable de rentabiliser les ressources fiscales dont nous disposons, en actualisant les valeurs locatives cadastrales et en rétablissant les conditions d'exercice de la responsabilité fiscale ce qui se passe par une spécialisation accrue et un retrait progressif de l'Etat du financement de la fiscalité locale » (Carrez , 2008).

¹ En France, la catégorie du bien est déterminée par rapport à un immeuble de référence dans la commune. Car le législateur qui est censé déterminer cette valeur n'a pas le droit de pénétrer les immeubles, ni pour les évaluer, ni pour procéder à la constatation des changements affectant le bien et susceptibles de modifier, parfois de plus de 10%, sa valeur locative. Aussi, le contribuable français n'a pas, non plus, cette tradition anglo-saxonne (Etats-Unis, Canada, Australie) de la transparence sur les revenus et le patrimoine (Duprez, 2006).

Annexe 3.D. Des résultats pouvant être l'objet de comparaison avec les études de cas menées dans ce travail (Valeur locative et valeur vénale)

1. Les résultats¹ pouvant être comparés avec ceux de notre étude de cas portant sur la valeur locative, c'est-à-dire ceux présentés et analysés dans la troisième partie de ce travail (Chapitre II)

Immobilier de bureaux : le palmarès exclusif des impôts fonciers en France (Source : La Tribune.fr - 22/09/2010)

	Le coût par mètre carré réel en 2010 ¹	Le taux d'imposition
1	Saint-Denis 36,00 €/m ²	38,62 %
2	Montreuil 33,60 €/m ²	43,19 %
3	Nîmes 28,70 €/m ²	64,92 %
4	Montpellier 25,91 €/m ²	61,67 %
5	Créteil 24,80 €/m ²	42,08 %
6	Reims 24,68 €/m ²	51,69 %
7	Rennes 24,33 €/m ²	49,45 %
8	Lille 23,59 €/m ²	55,15 %
9	Toulouse 22,41 €/m ²	49,70 %
10	Saint-Étienne 22,12 €/m ²	43,72 %
11	Boulogne-Billancourt 21,60 €/m ²	18,82 %
12	Clermont-Ferrand 21,37 €/m ²	46,81 %
13	Nantes 21,27 €/m ²	50,55 %
14	Le Mans 20,09 €/m ²	47,24 %
15	Versailles 20,00 €/m ²	26,28 %
16	Lyon 19,84 €/m ²	32,44 %
17	Argenteuil 19,20 €/m ²	37,98 %
18	Grenoble 18,49 €/m ²	56,92 %
19	Bordeaux 18,39 €/m ²	48,80 %
20	Roubaix 18,38 €/m ²	62,77 %
21	Avignon 18,24 €/m ²	53,24 %
22	Orléans 18,22 €/m ²	52,46 %
23	Le Havre 18,10 €/m ²	62,99 %
24	Amiens 17,65 €/m ²	59,21 %
25	Strasbourg 17,61 €/m ²	42,01 %
26	Nanterre 17,60 €/m ²	22,17 %
27	Nice 17,56 €/m ²	45,22 %
28	Caen 17,37 €/m ²	60,63 %
29	Rouen 16,97 €/m ²	49,79 %
30	Angers 16,80 €/m ²	54,88 %
31	Marseille 16,70 €/m ²	52,61 %
32	Nancy 16,68 €/m ²	43,01 %
33	Mulhouse 15,68 €/m ²	54,58 %
34	Villeurbanne 15,10 €/m ²	31,48 %
35	Dijon 14,49 €/m ²	49,29 %
36	Tours 14,06 €/m ²	43,84 %
37	Besançon 14,03 €/m ²	41,19 %
38	Poitiers 12,01 €/m ²	52,37 %
39	Calais 11,47 €/m ²	51,88 %
40	Perpignan 11,33 €/m ²	52,38 %
41	Aix-en-Provence 11,04 €/m ²	39,42 %
42	Toulon 10,71 €/m ²	51,13 %
43	Brest 10,70 €/m ²	44,55 %
44	Toucoing 9,71 €/m ²	63,47 %
45	Metz 9,15 €/m ²	38,67 %

Alma Consulting Group a calculé le coût réel des impôts fonciers pour l'immobilier de bureau en France. Découvrez les villes les plus chères de ce baromètre.

¹ Ces résultats ont été publiés par la Tribune du 22 septembre 2010. Ils sont produits par Alma Consulting Group et prennent en compte, à la fois, les effets taux et base. Si nous les avons insérés dans cette thèse et notamment dans cette partie, c'est surtout du fait de Créteil, qui est concernée par cette étude, comme elle l'est aussi pour notre étude de cas présentée dans la troisième partie de ce travail. Enfin, ces résultats ne concernent que l'immobilier du bureau, correspondant à ce que nous avons appelé, en catégorisant le contribuable 2 du foncier bâti, les « services-bureaux ».

En matière de fiscalité locale, le taux ne fait pas tout. La plupart des classements des villes ou collectivités dites les plus chères pour les entreprises ou les ménages sont établis à partir des taux votés. Or, ces taux s'appliquent à des bases, les valeurs locatives, très variables non seulement d'une collectivité à une autre, mais d'un territoire, d'un quartier à un autre. C'est un classement intégrant ces bases que publie en exclusivité « La Tribune ». Réalisé par Alma Consulting Group, le baromètre délivre une estimation du coût réel des impôts fonciers au mètre carré pour l'immobilier de bureau.

Il en résulte que des communes qui affichent des taux faibles, ont en réalité des coûts fiscaux réels élevés, du fait de valeurs locatives fortes. C'est le cas de Saint-Denis, Montreuil, Boulogne-Billancourt, Créteil ou Saint-Etienne. Dans le cas de Saint-Denis, le coût réel au mètre carré a été tiré par la hausse des valeurs locatives dans la zone proche du Stade de France. A l'inverse, d'autres villes affichent des taux de taxes foncières élevés, mais ressortent finalement avec des coûts réels fiscaux au mètre carré faibles. C'est le cas de Tourcoing, Mulhouse ou Perpignan.

Globalement, les grandes villes d'Ile-de-France affichent de faibles taux d'imposition, mais des coûts réels plutôt forts, « en raison de la forte concentration de bases imposables en région parisienne », analyse Alma Consulting Group. Les coûts de taxe foncière des bureaux évoluent de 5 à 48 euros/ m² en Ile-de-France. Les Yvelines sont le département le moins cher.

Paris, ville atypique

Quant à Paris, la capitale est plus que jamais atypique. D'abord parce qu'elle y abrite trois micro marchés : les Champs-Élysées, Montparnasse, et ? C'est nouveau ? La cité financière du 9^e arrondissement, où le coût fiscal au mètre carré dépasse les 46 euros. Ensuite, parce que les coûts de taxe foncière y connaissent une hausse sans précédent. « Le coût médian à Paris augmente de 7 euros en deux ans, pour atteindre 23 euros au mètre carré, soit une hausse de 40 % en deux ans », relève Pascal Martinet, directeur des audits fiscaux d'Alma Consulting Group.

Ce renchérissement résulte d'abord d'une politique délibérée de hausse des taux. Paris a instauré en 2009 un taux départemental de taxe foncière : seule la ville prélevait l'impôt foncier auparavant. Or, Paris a le statut de ville et de département. Plus généralement, toutes les composantes des taxes foncières, y compris la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), sont passées d'un taux de 14,3 % en 2008 à un taux de 19,2 % en 2010, a calculé Alma Consulting Group. En valeur absolue, ces taux restent toutefois modérés par rapport aux grandes villes. La hausse des tarifs des locaux-types, qui servent de référence pour le calcul des valeurs locatives, a aussi poussé à la hausse le coût foncier au mètre carré à Paris, amplifiant au passage les disparités entre arrondissements. « Il est permis de penser que les utilisateurs de grandes surfaces se tourneront encore davantage vers la périphérie ou la banlieue », pronostique Pascal Martinet.

22/09/2010, 04:13

2. Les résultats¹ pouvant être comparés avec ceux des deux études de cas, c'est à dire portant sur la valeur locative et sur la valeur vénale

Tableau 3 – Valeurs locatives moyennes et valeurs vénales moyennes des locaux à usage économique dans le Val-de-Marne, en 2008 (en euros le m²/ an/HD)

	Activités	Bureaux	Entrepôts	Locaux mixtes	Locaux commerciaux
Valeurs locatives moyennes	94,4	162,6	79,3	115,3	184,7
Valeurs vénales moyennes	1.446,7	2.029	1.217,2	1.487,1	2.854,5

Source : auteur, à partir des graphiques de la page 7 de la publication de la CCIP Val-de-Marne numéro 2 (juin 2009).

¹ Ces résultats ont été trouvés dans la publication de la CCIP Val-de-Marne numéro 2 (juin 2009) et ils ne concernent que les locaux à usage économique (donc pas les logements). Par conséquent, ils ne peuvent être comparés qu'avec nos résultats portant sur ce que nous avons appelé, dans ce travail, le « *contribuable 2 du foncier bâti* », c'est-à-dire les « activités », par opposition aux « logements ». Enfin, nous précisons que même si notre étude de cas sur la valeur vénale n'a pas concerné ces types de locaux, nous avons tenu, quand même, à représenter dans ce tableau ces résultats de la CCIP, la concernant (la valeur vénale), trouvés.

ANNEXE 4. Tout sur la réforme de la taxe professionnelle et sur la nouvelle grille de répartition de la fiscalité directe locale selon les collectivités territoriales

Comme nous l'avons assez souvent rappelé dans les différentes parties de ce travail, la Loi de Finances pour 2010 a supprimé¹ la taxe professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2010. Cette même Loi de Finances a également procédé à une réaffectation des différents impôts directs locaux selon les niveaux de la décentralisation, à savoir la région, le département et la commune.

1. La suppression de la taxe professionnelle

La Loi de Finances pour 2010, validée par le Conseil constitutionnel le 29 décembre 2009, a supprimé la taxe professionnelle pour les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2010.

a. La taxe professionnelle avant la réforme

Jusqu'en 2009, l'assiette de la taxe professionnelle comprenait :

- les terrains, les bâtiments et les aménagements faisant corps avec eux (17%),
- les équipements mobiliers, tels que les machines, les outils, le matériel de transport, ainsi que le matériel et le mobilier de bureau (80%) ;
- les recettes (3%).

La taxe professionnelle représentait la principale contribution directe des entreprises aux collectivités territoriales. Elle servait à financer les budgets des communes (EPCI notamment), des départements et des régions. Une taxe additionnelle était également prélevée pour financer les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres des Métiers et de l'Artisanat.

L'Etat était devenu le principal contribuable de la taxe professionnelle, en raison des nombreux dégrèvements (les allègements fiscaux) et des exonérations qu'il prenait à sa charge, sous la forme de compensations : cf. analyses faites sur la question dans la première partie de ce travail.

b. Pourquoi la suppression de la taxe professionnelle ?

Les raisons avancées par le législateur pour justifier la suppression de la taxe professionnelle se résument dans les points focaux suivants :

- spécificité de cet impôt en Europe : selon le législateur, la taxe professionnelle, créée en 1975 en France (par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, supprimant la patente et

¹ Pour nous, il ne s'agit vraiment pas d'une suppression définitive, mais partielle ou tout simplement d'un remplacement, comme nous l'avons précisé dans les différentes parties de la thèse, où nous sommes revenu sur cette réforme de la TP. Car, certaines impositions de l'ancienne TP restent encore maintenues : par exemple, la CFE, même si le législateur lui a donné un nouveau nom.

instituant la taxe professionnelle), n'existait dans aucun autre pays européen. Or, cet impôt, tel qu'il était défini et appliqué en France, pesait essentiellement sur les investissements productifs, c'est-à-dire l'achat des machines et/ou d'équipements. Ce qui explique son caractère antiéconomique souvent souligné et qui semble faire l'unanimité, tant du côté du législateur que de celui des chercheurs et élus locaux ;

- urgence de rétablir la compétitivité de l'industrie française : selon le législateur, les entreprises françaises, à cause d'une part de la taxe professionnelle n'investissaient pas assez. « *Depuis vingt ans, leur investissement était inférieur quasiment de moitié à celui des entreprises allemandes ou britanniques. Résultat : depuis 1995, l'industrie française avait perdu 500.000 emplois, et sa part de marché dans le monde avait reculé de 17%* », lit-on en 2010 sur le site du Ministère de l'Economie, expliquant la nécessité de la réforme de la taxe professionnelle¹.
- soutenir l'emploi, puisque la réforme va permettre d'alléger, de 1,8 milliards d'euros par an, le coût du travail pour les entreprises, notamment les PME, qui sont d'après le législateur, les principales créatrices d'emplois (elles sont à l'origine de 85% des créations d'emplois en France), donc en retour les principales bénéficiaires ;
- accompagner la reprise et faire face à la concurrence des pays émergents : ici le législateur trouve que la réforme de la TP améliorerait la compétitivité des entreprises en ces années de sortie de crise financière (née aux Etats-Unis en septembre 2007, avec notamment la crise dite des *subprimes*). Comment ? En donnant aux entreprises françaises, par la suppression de la taxe professionnelle, des armes égales avec leurs concurrents étrangers.

Pour le législateur, la suppression de la T.P permettrait aussi la clarification des relations fiscales entre contribuables et collectivités tout en respectant les fondements de la décentralisation et de la fiscalité directe, en ce sens que l'un des objectifs principaux est la mise en place d'une assiette plus pertinente de l'imposition entreprise et une meilleure lisibilité des affectations de chaque impôt direct local.

c. Quelles impositions remplacent exactement la taxe professionnelle ?

La suppression de la taxe professionnelle a pour conséquence la mise en place, par le législateur, de nouvelles impositions « entreprises », pouvant être classées en deux catégories : les impositions issues de l'ancienne taxe professionnelle (Contribution Economique Territoriale – CET – et l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau – IFER –) et les impositions complémentaires ou compensatoires (il s'agit notamment d'un transfert d'impôts et de taxes anciennement perçus par l'Etat aux collectivités territoriales, et ce, en vue de compenser intégralement les ressources de la taxe professionnelle).

¹ Source : « Suppression de la taxe professionnelle et réforme de la fiscalité locale » (2010) In www.minefe.gouv.fr/actus/reforme-taxe-professionnelle.html

Catégorie 1. Les impositions issues de l'ancienne taxe professionnelle

La taxe professionnelle est directement remplacée par deux nouvelles impositions : la Contribution Economique Territoriale et l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau.

- **La Contribution Economique Territoriale:** composée de deux impositions que sont respectivement la Cotisation foncière des Entreprises (CFE) et la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), la CET rapporterait, d'après les estimations du législateur, environ 16,7 milliards d'euros aux collectivités territoriales. Le montant de la CET est plafonné à un pourcentage de la valeur ajoutée de l'entreprise qui ne peut dépasser 3%. Autrement dit, le cumul de la CFE et de la CVAE ne doit pas excéder 3% de la valeur ajoutée. Et à partir de 2013, un mécanisme de participation des collectivités territoriales au plafonnement à la valeur ajoutée va être instauré et va prendre la forme d'un « ticket modérateur » pour les communes et EPCI.

La CFE : elle correspond à l'ancienne fraction foncière de la taxe professionnelle. Assise sur les valeurs locatives foncières des entreprises, elle rapporterait aux collectivités territoriales environ 5,3 milliards d'euros. En ce qui concerne ses bases d'impositions, les entreprises bénéficieront d'un abattement de 30%. Pour ce qui est du taux, il est voté par les collectivités. Toutefois, comme l'ancienne taxe professionnelle, la liaison demeure avec les taux des impôts dits ménages. Enfin, chaque entreprise doit acquitter une cotisation minimale dans un montant compris entre 200 et 2000 euros, fixé par le conseil municipal ou communautaire.

La CVAE (estimée environ à 11,4 milliards d'euros, toutes collectivités territoriales confondues) : elle est calculée et payée par le contribuable (l'entreprise) à partir d'un seuil de chiffre d'affaires de 152.500 euros. Contrairement à la CFE, le taux (ici progressif) de la CVAE est fixé au niveau national, c'est-à-dire par le législateur, à un niveau maximum de 1,50% par tranches de chiffres d'affaires. Un mécanisme de dégrèvement progressif en fonction du chiffre d'affaires est également instauré :

- taux plein de 1,5% pour les entreprises de plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires,
- et dégrèvement partiel et dégressif pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 500.000 euros et 50 millions d'euros (il va de 96,67% à 1,33% pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 40 et 50 millions d'euros),
- dégrèvement total pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 152.000 et 500.000 euros.

Enfin, la cotisation des entreprises de plus de 500.000 euros de chiffre d'affaires ne peut être inférieure à 250 euros, tandis que les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros bénéficient d'un abattement de 1.000 euros dans la limite de 250 euros.

- **L'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseau:** composée de 7 taxes, l'IFER vise les grands gagnants de la suppression de la taxation des équipements et biens mobiliers, tels que les producteurs d'énergie, les transporteurs d'électricité, les transporteurs ferroviaires et les opérateurs de téléphonie fixe et mobile. Ces entreprises, en faible nombre, étaient, en effet, les plus gros contributeurs de la taxe professionnelle. Les tarifs et barèmes de ces taxes, dont les montants sont estimés à environ 1,4 milliard d'euros, sont fixés au plan national par la loi. Quant aux produits, ils vont être partagés à l'ensemble des collectivités territoriales.

Catégorie 2 - Les impositions complémentaires ou compensatoires

Dans cette catégorie rentrent :

- **le reliquat de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance** : 2,7 milliards d'euros, transférés aux départements ;
- **la part de l'Etat des droits de mutation à titre onéreux** : 400 millions d'euros, transférés aux départements ;
- **la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)**, payée par les exploitants de surfaces commerciales de plus de 400 mètres carrés et autrefois perçue au profit de Régime social des indépendants : 600 millions d'euros, affectés aux EPCI à fiscalité propre ou aux communes isolées ;
- **une part des frais d'assiette et de recouvrement** (les frais sont passés avec la réforme de 8% à 3%) **des impôts directs locaux perçus par l'Etat** : environ 2,2 milliards d'euros, transférés aux communes et départements.

d. Application dans le temps de la réforme

Pour mieux assurer la transition marquant le passage effectif de la taxe professionnelle aux nouvelles impositions mises en place, le législateur a défini une application dans le temps assez souple de la réforme. En effet, le législateur a finalement décidé d'une application à deux phases, c'est-à-dire en 2010 et en 2011.

En 2010, année de transition, les collectivités territoriales n'ont pas perçu directement le produit de la taxe professionnelle. Puisque, c'est une « *compensation-relais* », égale au minimum au produit de la taxe professionnelle qu'elles ont perçu en 2009, qui leur a été versée par l'Etat. Cependant, elles ont voté normalement les taux d'imposition, y compris le taux de CFE. Au lendemain de cette prise de disposition, le législateur avait précisé : « *Les collectivités locales auront donc une pleine visibilité sur la réforme dès 2010 et ne constateront aucun recul de leurs marges de manœuvres financières* ».

A compter de 2011, chaque niveau territorial bénéficiera des nouvelles ressources fiscales remplaçant la taxe professionnelle ou servant à la compenser.

En somme, si le législateur a décidé d'appliquer la réforme aux contribuables (les entreprises) en janvier 2010, c'est-à-dire dès sa première année, celle-ci a été appliquée aux collectivités territoriales qu'à partir de janvier 2011, c'est-à-dire à partir de la 2^{ème} année.

e. Les principaux chiffres de la réforme

- **12,3 milliards d'euros** : c'est l'allègement de charges fiscales dont ont bénéficié les entreprises en 2010 ;
- **6,3 milliards d'euros/an** : c'est l'allègement dont bénéficieront les entreprises en 2011 et les années suivantes ;
- **1,8 milliard d'euros** : c'est le montant de l'allègement de charges sur les salaires ;
- **20 %** : c'était la part de la TP dans le coût d'un investissement sur 10 ans.

2. La nouvelle grille de répartition des impôts directs locaux (le 2^{ème} point phare de la réforme).

La répartition des impôts directs locaux entre niveaux de collectivités territoriales s'effectuent désormais comme suit :

Le bloc communal perçoit :

- l'intégralité de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui lui était réservée avant la réforme ;
- 26,5 % de la nouvelle CVAE situées sur son territoire ;
- l'intégralité de la CFE ;
- le produit de l'IFER des centrales et transformateurs électriques, et une part de l'IFER sur les antennes de téléphonie mobile ;
- toute la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

La fiscalité du bloc communal¹ avant et après la réforme.

	Avant la réforme	Après la réforme
Fiscalité des ménages	TFPB	TFPB
	TFNB	TFNB
	TH	TH
Fiscalité des entreprises	TP	CFE
		CVAE (26,5%)
		IFER
		TASCOM
Autre fiscalité	DMTO	DMTO

Le département perçoit :

- 48,5 % de la nouvelle CVAE ;
- le reliquat de la taxe sur les conventions d'assurance et des DMTO encore perçus par l'Etat ;
- une part de l'IFER sur les centrales et transformateurs électriques, et de celle sur les antennes de téléphone mobile ;
- une partie de la taxe sur le foncier bâti (le département conserve sa part « foncier bâti » et récupère, en plus, celle qui était attribuée à la région).

Avec cette nouvelle répartition, le niveau départemental a perdu les produits de la taxe foncière sur le foncier non bâti et de taxe d'habitation.

¹ En vert, les impositions pour lesquelles les communes votent les taux (cette remarque est valable pour les tableaux suivants, résumant les fiscalités, avant et après réforme, des départements et régions).

La fiscalité du département avant et après la réforme.

	Avant la réforme	Après la réforme
Fiscalité des ménages	TFPB	TFPB
	TFNB	
	TH	
Fiscalité des entreprises	TP	CVAE (48,5%)
		IFER
Autre fiscalité	TSCA	TSCA
	DMTO	DMTO

A la région, qui a désormais perdu les produits des impôts fonciers et taxe d'habitation, reviennent :

- 25 % de la nouvelle CVAE ;
- le produit de l'IFER sur le matériel roulant ferroviaire de voyageurs et sur les opérations de téléphonie fixe.

La fiscalité de la région avant et après la réforme.

	Avant la réforme	Après la réforme
Fiscalité des ménages	TFPB	
	TFNB	
Fiscalité des entreprises	TP	CVAE (25%)
		IFER

TABLES DES MATIERES

SOMMAIRE	2
REMERCIEMENTS	5
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	7
AVANT PROPOS	11

INTRODUCTION GENERALE	19
I - Approche conceptuelle et théorique	19
II - Formulation de la problématique	26
1. Définition du Problème de recherche	26
2. Eléments de justification de la recherche ou les intérêts du sujet	37
3. Eléments généraux de méthodologie.....	43
3.1. Présentation générale.....	43
3.2. La recherche documentaire	44
3.3. Le travail de terrain	44
3.4. L'analyse statistique	46
4. Question principale, méthodologie et plan de rédaction	46

PREMIERE PARTIE. LE FONCIER BATI DANS LA FISCALITE DIRECTE LOCALE FRANCAISE..... 50

Chapitre I. Relations fiscales Etat et collectivités territoriales : entre ambiguïté, déséquilibre et interventionnisme	51
1. Les canaux majeurs de l'intervention de l'Etat	52
1.1. Exonérations, dégrèvements législatifs et impôts directs locaux : les impacts directs (effets immédiats ou effets connus).....	53
1.2. Les impacts indirects des exonérations et dégrèvements législatifs (effets méconnus ou très peu connus)	60
2. L'interventionnisme de l'Etat, presque une évidence	62
2.1. Relations financières entre Etat et collectivités territoriales: une immixtion progressive et presque acceptée	63
2.2. L'inadéquation entre charges transférées et ressources transférées et mobilisées	73
2.3. La lancinante question de l'obsolescence des bases	77
3. Interventionnisme de l'Etat et autonomie fiscale	80
3.1. L'état des lieux sur l'autonomie fiscale en France.....	80
3.2. Compensations financières de l'Etat et autonomie fiscale, voire financière.....	83
Chapitre II. Foncier bâti, qualités et incidences fiscales	89
1. Le foncier bâti, un impôt direct pas comme les autres	90
1.1. Le foncier bâti, un impôt à la fois « ménages » et « entreprises » : analyse théorique et description (état des lieux) autour de la sémantique	92
1.2. Le foncier bâti, un impôt très peu concerné par les exonérations et dégrèvements législatifs	96

1.3. Le foncier bâti, un impôt « indépendant » vis-à-vis du principe de liaison des taux	99
1.4. Le foncier bâti, un impôt urbain par excellence	102
2. Le foncier bâti, un impôt à fortes incidences économique et spatiale.....	106
 Chapitre III. La taxe foncière sur les propriétés bâties, facteur de dynamisme budgétaire communal	119
1. La taxe foncière sur les propriétés bâties, un « bon impôt » foncier et un « bon impôt » communal.....	121
2. La taxe foncière sur les propriétés bâties, l'impôt direct local qui croît le plus depuis l'acte I de la décentralisation.....	130
3. Taxe foncière sur les propriétés bâties et dynamisme budgétaire communal : les cas des communes de Créteil, Rungis et Arcueil	134
 Conclusion partielle.....	142
 DEUXIEME PARTIE. DEVELOPPEMENT LOCAL ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL.....	145
 Chapitre I. Du développement productif (secondaire) au développement tertiaire économique : la longue évolution dans le temps et dans l'espace	147
1. Genèse de l'Economie régionale spatiale et première approche du développement local	148
1.1. La genèse de l'économie régionale spatiale	148
1.2. La première approche du développement local.....	151
2. La nouvelle approche du développement local : le tournant territorial.....	153
2.1. L'ancrage théorique.....	153
2.2. Désindustrialisation et tertiarisation, témoins de la nouvelle approche du développement territorial	157
2.3. La métropole, interface entre le « nouveau local » et le « global »	160
3. Les nouveaux enjeux du développement économique local	176
3.1. Nouvelles activités et nouveaux enjeux	178
3.2. Le marché actuel des « locaux d'activités », signe du grand intérêt porté sur les « nouvelles activités »	182
 Chapitre II. Les stratégies économiques de développement communal	185
1. Les interventions économiques des communes.....	185
1.1. L'interventionnisme des communes d'avant décentralisation	186
1.2. L'état du « ni...ni... » d'après l'Acte I, voire l'Acte II de la décentralisation ..	187
2. Zones d'activités et interventions économiques des communes	190
 Chapitre III. Les stratégies spatiales de développement communal	204
1. Stratégies de développement « spatiales », entreprises et logements	205
1.1. Stratégies de développement « spatiales » et entreprises : des généralités aux particularités (les exemples de Créteil et de Rungis)	205
1.2. Stratégies de développement « spatiales » et logements (habitat)	223
2. L'étalement et la densification, deux formes d'aménagement spatialement antinomiques, mais en réalité complémentaires.....	228
2.1. L'étalement urbain	228
2.2. La densification urbaine	232

2.3. Etalement, densification et planification urbaine	236
3. Etalement, densification et stratégies de développement économique local en Ile-de-France	241
3.1. Quand la « Grande couronne » renvoie à un double étalement	243
3.2. Quand Paris et Petite couronne correspondent principalement aux secteurs de renouvellement urbain	254
Conclusion partielle.....	267
TROISIEME PARTIE. FONCIER BATI ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : ANALYSES ECONOMIQUES ET SPATIALES	270
Chapitre I. Foncier bâti, entreprise (activités) et développement économique communal	271
1. Base fiscale locale et développement économique	271
2. Foncier bâti «activités» : poids dans le foncier bâti local	280
2.1. Bases « foncier bâti » et bases « ancienne taxe professionnelle » : analyse corrélative aux échelles régionale et communale	280
2.2. Quelques éléments d’appréhension et d’analyse de représentativité du foncier bâti « activités ».....	295
2.3. L’évaluation ou l’estimation : une épreuve très difficile	301
Chapitre II. Foncier bâti et stratégies de développement économique : analyse à partir de l’assiette moyenne nette annuelle en euros/m ² /an (assiette moyenne nette annuelle « activités » Vs assiette moyenne nette annuelle « ménages »)	305
1. Eléments de méthodologie	306
2. Présentation des résultats et analyses	315
2.1. Présentation des résultats	315
2.2. Analyses	332
Chapitre III. La contribution de l’aménagement au développement économique fiscal communal : l’exemple de l’étalement, de la densification et la taxe foncière sur les propriétés bâties.....	344
1. Le périurbain, un espace autrefois plus animé par la fonction résidentielle mais aujourd’hui difficile à caractériser comme tel.....	347
1.1. De la fonction résidentielle, première vocation du périurbain, à un début de transformation économique	348
1.2. Le périurbain : un espace aujourd’hui à la fois résidentiel et économique	351
2. La densification : une politique à la base plus économique que résidentielle.....	354
3. Enjeux fiscaux liés à l’étalement, à la densification et taxe foncière sur les propriétés bâties.....	358
3.1. Etalement urbain (Périurbanisation) et enjeux liés à la croissance des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties	359
3.2. Renouvellement urbain et enjeux liés à la croissance des bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties	364
Conclusion partielle.....	381
CONCLUSION GENERALE	385
BIBLIOGRAPHIE GENERALE.....	403

LISTE DES TABLEAUX	423
LISTE DES GRAPHIQUES	426
LISTES DES CARTES ET FIGURES.....	428
LISTE DES PHOTOS.....	429
ANNEXES.....	431
ANNEXE 1. Tableaux comportant certaines données utilisées pour la réalisation de graphiques, ainsi que les bases de données pour les cartes thématiques de la 3 ^{ème} partie (chapitre I.2) : tableaux 9 et 10.	431
ANNEXE 2. Questionnaires et entretiens sur les communes du Val-de-Marne.....	436
ANNEXE 3. Etudes de cas réalisées	476
ANNEXE 4. Tout sur la réforme de la taxe professionnelle et sur la nouvelle grille de répartition de la fiscalité directe locale selon les collectivités territoriales.....	508
TABLES DES MATIERES	514

Résumé

Le système fiscal local direct français a connu, au cours de ces dernières années, des bouleversements notoires. La taxe professionnelle, qui autrefois constituait la principale source de revenus des communes, après avoir été plusieurs fois l'objet de réformes ou de tentatives de réformes, a été finalement supprimée et remplacée (Loi de Finances pour 2010) par de nouvelles impositions (CET, IFR...). Quant à la taxe d'habitation, elle a, depuis 2000, quasiment perdu de sa pertinence et de sa crédibilité comme mode d'imposition à l'échelle locale. Aujourd'hui, l'intérêt pour les collectivités locales, en général, et les communes, en particulier semble, sans doute, se porter sur le foncier bâti, qui n'est rien d'autre que la troisième taxe qui complète le tableau des principaux impôts directs locaux français. La taxe foncière sur les propriétés bâties, grâce aux nombreuses qualités (techniques, juridiques, urbanistiques, économique-spatiales) qu'elle présente en matière d'imposition locale, semble offrir plusieurs possibilités de développement aux communes. En effet, la taxe foncière sur les propriétés bâties rentre dans la catégorie des impôts dits « fonciers » qui sont considérés, par plusieurs auteurs (universitaires, élus locaux, élus nationaux, organisations internationales telles que l'OCDE), comme de bons impôts, voire comme des impôts optimaux. Aussi, la taxe foncière sur les propriétés bâties est un impôt qui peut bien prêter, surtout dans le long et le moyen terme, à des politiques de développement local, d'autant que ses bases, touchant à la fois les ménages et les entreprises, semblent être prêtes pour ces enjeux autour desquels se définissent aujourd'hui les stratégies (économiques et spatiales) de développement territorial : politique de logement (ZAC habitat), politique de développement économique (commerces, bureaux, services, activités industrielles ou entreposage, etc.), étalement urbain, densification urbaine.

Mots clés

Impôts fonciers locaux – Foncier bâti communal – Stratégies de développement territorial – France

Abstract

The French local tax system has been live, over the last few years, notable changes. Business tax, which once was the main source of income of Communes, after being repeatedly subjected to reforms or attempts at reform, was finally removed and replaced (Finance Act 2010) by new taxes (TEC, IFR...). As for the Local residence tax, it has since 2000, almost lost its relevance and credibility as a form of taxation at the local level. Today, interest in local government, in general, and the Communes, in particular, seems no doubt be focused on the Property tax on buildings, which is nothing other than the third tax which complete the picture of French major local direct tax. Property tax on buildings, thanks to the many qualities that it has in terms of local taxation (technical, legal, urban planning, economic and spatial), seems to offer more development opportunities to the Communes. Indeed, the property tax on buildings falls into the category of taxes known as “land taxes” that are considered by several authors (academics, local councillors, national politicians, international organizations such as OECD) as good taxes or optimal taxes. Also, Property tax on buildings is a tax that can pay well, especially as its bases, affecting both households and businesses, seem to be ready for these challenges around which define, today, the territorial development strategies (economic and spatial): housing policies, economic development policies (shops, offices, storage, etc.), urban sprawl, urban densification.

Keywords

Local property taxes – French Communes Property tax on buildings – Local or territorial development strategies – France