



Magalie NOURRISSON

Fonctionnement des finances locales et lutte contre l'étalement urbain : une contradiction intéressante

**Mémoire de recherche de
Magistère 3 Aménagement du territoire et
Master 2 « Villes et territoires »**

Directeur de recherche : José Serrano

Juin 2007

Magalie NOURRISSON

Fonctionnement des finances locales et lutte contre l'étalement urbain : une contradiction intéressante

**Mémoire de recherche de
Magistère 3 Aménagement du territoire et
Master 2 « Villes et territoires »**

Directeur de recherche : José Serrano

Juin 2007

Sommaire

Sommaire	1
Remerciements.....	4
Introduction	5
I. L'étalement urbain : processus d'urbanisation majeur	7
1. L'étalement urbain en quelques mots	8
2. De multiples origines	8
3. De lourdes conséquences	10
4. Les stratégies résidentielles des Français	11
5. Historique des outils de lutte contre l'étalement urbain en France	13
5.1 Les années 50 : un urbanisme d'état pour reconstruire le pays.	13
5.2 La Loi d'Orientation Foncière de 1967, l'ère des Schémas Directeurs	13
5.2.1 Présentation	13
5.2.2 SDAU, SD : un bilan décevant	14
5.3 La loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000 : le bras armé de la lutte contre l'étalement urbain	17
5.3.1 Le Schéma de Cohérence Territoriale : document de planification supra-communal	17
5.3.2 Le Plan Local d'Urbanisme : instrument de la politique locale d'aménagement	19
5.3.3 Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable : expression des orientations stratégiques du territoire	20
5.3.4 Ses faiblesses	20
6. La ceinture verte de l'Île-de-France : exemple d'application des documents de planification territoriale à la protection d'espaces naturels	22
6.1 Le SDAURIF de 1976 et les Zones Naturelles d'Equilibre	23
6.2 Les débuts de la ceinture verte	23
6.3 Le Plan Vert de 1995	24
6.4 Le SDRIF de 1994	24
6.5 Un bilan en demi-teinte	25
II. Les finances locales : un obstacle à la lutte contre l'étalement urbain	27
1. Analyse des finances communales et des groupements de communes	28
1.1 Les budgets locaux	28
1.1.1 Les dépenses	28

1.1.2	Les ressources.....	29
1.2	Des finances communales hétéroclites	33
1.2.1	Des budgets liés à la taille des communes.....	33
1.2.2	L'impact de la position dans la hiérarchie urbaine	35
1.2.3	L'influence de l'appartenance à un groupement de communes.....	35
1.3	Fonctionnement des finances des groupements de communes.....	36
1.3.1	Quatre types de régimes fiscaux pour les structures intercommunales à fiscalité propre	36
1.3.2	Le poids de la taxe professionnelle dans les ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre	38
1.3.3	Les relations financières entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres	40
2.	Problématique basée sur un constat d'échec général : l'étalement urbain ne faiblit pas	41
3.	Relations d'interdépendance entre élus, entreprises et population	43
III.	Etude de cas : l'aire urbaine d'Orléans.....	47
1.	Un territoire fortement soumis à l'étalement urbain	48
1.1	Présentation générale.....	48
1.2	Le constat de l'étalement urbain	53
1.3	La périurbanisation s'amplifie.....	54
1.4	Bilan : un territoire adapté pour ce projet de recherche.....	57
2.	Les Etablissements Publics à Coopération Intercommunale à fiscalité propre du territoire	58
2.1	Le développement économique de la Communauté d'Agglomération Orléans – Val de Loire, l'Agglo (Cf. Annexe 3).....	60
2.2	Portrait des autres Communautés de Communes (Cf. Annexe 4).....	64
2.3	Des EPCI à fiscalité propre très hétérogènes.....	64
3.	Méthode de sélection et d'enquête	65
3.1	Critères de sélection	66
3.1.1	Les infrastructures routières : révélatrices de l'urbanisation	66
3.1.2	La distance par rapport à la ville centre	67
3.2	Communes sélectionnées.....	71
3.3	Les entretiens	73
3.3.1	Généralités.....	73
3.3.2	Des informations sur la politique des communes.....	74
4.	Résultats et analyse	74
4.1	Résultats	74
4.1.1	Typologie des communes en fonction de leur développement.....	74
4.1.2	Typologie des communes en fonction de leur produit de fiscalité directe locale	77
4.2	Analyse	80

4.2.1	Plus une commune développe son urbanisation, plus ses produits fiscaux sont élevés	80
4.2.2	Pas de spécialisation dans l'urbanisation des communes : habitats et activités évoluent ensemble	83
4.2.3	Les axes routiers majeurs sont des vecteurs de l'urbanisation.....	83
4.3	Conclusion	86
Conclusion générale		87
Table des abréviations.....		90
Table des illustrations		91
Cartes.....		91
Figures		91
Tableaux		91
Bibliographie		93
Ouvrages.....		93
Articles		94
Sites Internet		95

Remerciements

Ce projet de recherche a été réalisé grâce à la contribution de nombreuses personnes qui, chacune dans leur compétence, m'ont permis de mener à bien ce travail en me fournissant des données et en m'apportant des conseils ou des remarques utiles.

Je tiens particulièrement à remercier M. Serrano, professeur de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours (Département Aménagement), pour ses encouragements et son suivi.

Pour leurs publications, leurs recherches et leurs expériences, j'exprime toute ma reconnaissance à M. Rime de l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise et M. Margat de la Préfecture du Loiret (Service des finances locales).

A tous les acteurs (élus et techniciens) des communes et des groupements de communes qui m'ont reçu, j'adresse de sincères remerciements pour le temps accordé et les documents transmis.

A tous ceux qui n'ont pas été cités mais qui ont contribué à l'aboutissement de ce projet, merci...

Introduction

Comment ne pas voir que la ville s'étale ?

La ville est le lieu irremplaçable de la vie sociale et de l'épanouissement individuel et collectif. Mais, elle conquiert des territoires de plus en plus étendus, sur des franges urbaines où le déploiement des réseaux, la motorisation des familles, les incohérences de la réglementation, l'appui des pouvoirs communaux, les faiblesses de certains secteurs agricoles ont facilité des installations résidentielles espacées. L'expansion urbaine s'étale aux limites des aires urbaines, englobant banlieues, espaces périphériques, petits villages... Couramment, les bassins d'habitat s'étendent jusqu'à une trentaine de kilomètres des centres, même dans de petites villes de 10000 à 20000 habitants¹. Dans un esprit de développement urbain durable, la périurbanisation, la consommation d'espaces, l'usage intensif de l'automobile... sont autant de pratiques à proscrire.

Sujet au cœur de nombreux débats, l'étalement urbain ne trouve plus guère de défenseurs officiels. Les extensions périurbaines, en France, font l'objet de critiques culturelles, économiques, écologiques, politiques, institutionnelles et souffrent d'un grave déficit de prévision. Aujourd'hui, la lutte contre ce processus d'urbanisation est engagée notamment par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) : il faut l'endiguer, le freiner vite...

Seulement, les chiffres vont à l'encontre de cette volonté politique affichée de lutter contre l'étalement urbain. En cinq ans, de 1999 à 2004, 1,5 million de logements ont été commencés. Les communes périurbaines (13% de la population) ont reçu une importante part de la construction neuve (22% soit 337000 logements), proportionnellement 3 fois plus que les pôles urbains. En effet, malgré le fait que ces derniers accueillent la moitié de la population française et des résidences principales, ils n'enregistraient un taux de construction neuve que de 12% (sauf Paris), soit près de 2,4% par an. De plus, la construction individuelle représentait alors 62% de la construction neuve².

Issue de l'adéquation de progrès techniques et de valeurs dominantes de notre époque - telles que l'envie d'être propriétaire et d'habiter une maison individuelle (favorisée par les Prêts pour l'Accession à la Propriété de 1953 et les Prêts à Taux Zéro de 1995), l'envie de se déplacer en automobile en raison de la privatisation de la mobilité et de la maîtrise de l'espace-temps que celles-ci procurent et plus généralement l'évolution des transports, la migration des entreprises vers les périphéries, le desserrement de la population... - la périurbanisation continue à des rythmes variables selon les agglomérations. La tendance à l'élargissement des aires urbaines ne fléchit pas, elle se généralise, surtout là où le dynamisme démographique, soutenu par celui de l'emploi, est le plus important.

1 LACAZE, JP. Novembre - décembre 1998.- *La dispersion périurbaine et son coût.*- *Urbanisme*, n°303. p 30-33

2 SCHAEFER, JP. Septembre - octobre 2004.- *Où construit-on depuis le recensement de 1999 ?*- *Urbanisme*, n°338. p 67-69

Selon l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme, « (...) le permis de construire est délivré par le maire au nom de la commune (...) », (ou par le président de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale lorsque la commune lui délègue sa compétence, situation encore peu répandue). A la vue de cette compétence encore très souvent aux mains des communes, les élus locaux sont responsables de l'occupation du sol et de l'urbanisation. C'est par la validation du permis de construire que les élus locaux deviennent les acteurs centraux du développement urbain et de l'expansion de la ville.

Ce projet de recherche s'inscrit donc dans un contexte d'échec et d'impuissance. Il essaie de reconsidérer le problème de l'étalement urbain en analysant le fonctionnement de l'un de ses moteurs : les finances locales. Pour diverses raisons, telles que la croissance démographique, l'entretien et le renouvellement de ses équipements et infrastructures, le marketing urbain..., les communes ont besoin de se développer. Pour cela, elles ont à leur disposition deux types majeurs de projets plus ou moins consommateurs d'espaces : l'habitat et les activités économiques. Or tout projet de développement nécessite des moyens que les communes trouvent principalement dans la fiscalité directe locale.

L'étude de la relation qui existe entre ce moyen de développement (la fiscalité locale) et les projets (habitations, activités économiques) des communes, permettra d'identifier les enjeux complexes auxquelles elles sont confrontées, de dresser une typologie des communes en fonction de leur politique de développement et de conclure sur l'influence des finances locales sur l'essor de l'étalement urbain.

Dans un premier temps, seront retracés de façon concise les tenants et les aboutissants du phénomène de l'étalement urbain, les stratégies résidentielles des Français, l'évolution des documents de planification des années 50 à aujourd'hui ainsi que leur application et leur impact en Ile-de-France.

Ensuite, une deuxième partie s'attachera plus particulièrement à révéler le lien existant entre les finances locales et l'étalement urbain. Dans cet objectif, nous nous appuyons sur une analyse des concepts et notions utiles, la description des acteurs du développement local et de leurs relations, avant de définir la problématique et l'hypothèse de travail.

Pour finir et afin de vérifier l'hypothèse, la troisième partie sera consacrée à une étude de cas sur l'aire urbaine d'Orléans (45) ; il s'agira de déterminer l'influence des finances locales sur l'extension urbaine de ce territoire.

N.B. : les illustrations dont la source n'est stipulée sont des réalisations personnelles et les sigles ou abréviations associés à une étoile « * » sont précisés dans la table des abréviations à la fin du rapport.



I. L'étalement urbain : processus d'urbanisation majeur

1. L'étalement urbain en quelques mots

L'étalement urbain est le phénomène majeur des évolutions urbaines de ces dernières décennies³. Il peut-être défini comme un processus d'urbanisation particulier qui conduit à un arrangement de l'espace urbain privilégiant une expansion vers les territoires périphériques moins denses que le centre des villes, qui contribue à perturber les équilibres environnementaux, déstructure les espaces, et concourt à l'homogénéisation de certains secteurs et donc à une certaine forme de ségrégation urbaine.

Globalement, l'étalement urbain correspond au déploiement et à la dissémination des villes, de leurs activités et de leur population dans l'espace qui les entoure.

La dénomination du processus peut changer : suburbanisation, périurbanisation, rurbanisation... Tous ces termes n'ont pas la même pertinence, mais ils décrivent tous le même phénomène partout à l'œuvre : l'expansion urbaine. L'urbanisation s'étend sous forme de « taches d'huile », souvent affectés à des fonctions précises (habitat, activité, commerce, transport...) et discontinues. Elle s'accompagne d'un grand développement des déplacements et réseaux de transport. Lorsque ce territoire est d'une certaine ampleur, il s'inscrit dans le concept général de métropole, à la fois spatial, fonctionnel, économique et social.

2. De multiples origines

Ce processus d'urbanisation a diverses origines :

- L'orientation des politiques publiques vers l'accession à la propriété a joué un rôle important surtout chez les classes moyennes. Au sortir de la seconde guerre mondiale, pour palier au manque de logements l'Etat appliqua une politique de construction massive de logements collectifs à la périphérie des villes. Mais rapidement, tous ceux qui le pouvaient ont quitté ces logements pour l'accession à la propriété. L'extension urbaine offrait à tous, la possibilité de posséder sa terre et sa maison, tout en disposant de la proximité de la nature. L'engouement pour ce mode d'habitat fut sans précédent, grâce en partie à l'action de l'Etat, qui l'encouragea par la loi Le Loucheur de 1953 (Prêts pour l'Accession à la Propriété) et plus récemment par les Prêts à Taux Zéro (de 1995). Comme le PAP* qu'il a remplacé, le PTZ* est excessivement orienté vers la construction neuve⁴. Effectivement, pour les logements existants, les conditions de travaux sont inadaptées aux faibles revenus des ménages bénéficiant d'aides publiques : les travaux d'amélioration doivent obligatoirement représenter au moins 35% du prix d'achat du bien et être confiés à des entreprises⁵... Il est donc plus simple de faire

3 BISTORIN, L. 2003. – Mémoire de recherche : L'évaluation du potentiel du recyclage urbain dans le but de participer à la limitation de l'extension de l'urbanisation : l'exemple du Val de Lorraine.- Tours : EPU de Tours. 73 p.

4 LACAZE, JP. Mars - avril 2002.- L'étalement urbain hier et demain.- *Etudes foncières*, n°96. p 7-9

5 BOSVIEUX, J. 2005.- Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents.- *Economie et statistique*, n°381-382. p 41-61

construire un logement neuf qui répond aux conditions de travaux que d'acheter un bien existant et d'investir à nouveau dans des travaux d'amélioration (35% du prix d'achat) à réaliser par un entrepreneur.

- L'acquisition d'une maison individuelle est perçue comme une forme d'ascension sociale : être propriétaire de sa maison concourt dans l'esprit de beaucoup à une réalisation personnelle dans la société. Cette optique est très présente chez les classes moyennes.
- De multiples études⁶ révèlent que les évolutions dans les transports ont eu un impact sérieux sur l'accroissement de l'étalement urbain. Le temps moyen consacré au transport demeure à peu près constant que l'on réside au centre ou en périphérie. Globalement, on consacre en moyenne 30 min par trajet et au total dans les grandes aires urbaines, ce budget temps peut atteindre une heure et demie à deux heures par jour. En revanche, ce sont les modes de transport et les distances qui n'ont pas cessé de progresser. Les modes de transports n'étant pas les mêmes, plus un territoire est dense, plus il faut de temps pour y circuler : en centre-ville, on utilise plutôt les transports en commun, le vélo ou la marche ; en périphérie, le moyen de transport préférentiel est la voiture. Finalement, le développement des transports qui réduit les temps de parcours, permet d'allonger les distances et donc la conquête de nouveaux espaces.
- Les entreprises quittent les centres-villes pour trouver l'espace dont elles ont besoin à la périphérie des villes et de ce fait accentuent le processus de l'étalement urbain. De même, la nouvelle venue d'habitants dans les communes périurbaines entraîne rapidement le développement de commerces, d'équipements scolaires, de services... tous consommateurs d'espaces. Il ne faut donc pas résumer l'étalement urbain à l'habitat individuel. L'extension des villes est aussi engendrée par la délocalisation des entreprises, des commerces et des services, qui ainsi dévitalise les centres-villes.
- Le phénomène de desserrement de la population renforce l'étalement urbain par une diminution de la taille des ménages (décohabitation des générations, divortialité, vieillissement de la population...), et une augmentation de la pression immobilière.

Dans ce contexte, la ville est sortie de ses frontières, privilégiant l'utilisation des transports individuels et l'urbanisation des espaces périphériques. La forme périurbaine construite autour des grandes infrastructures de transports, se caractérise par des centralités multiples. Elle consacre la diffusion spatiale quasi-totale des modes de vie urbains, ses limites spatiales échappent à la morphologie urbaine et s'inscrivent dans un mitage du territoire permis par l'amélioration des accessibilités⁷. Cette évolution apparaît comme une tendance lourde, et non sans conséquences néfastes.

6 MARTINEZ, M et al. 2001.- *La ville aux champs*. - Paris : ADEF. 216 p.

7 KAUFMANN, V. Septembre 2002. - *De l'inconvénient de la ségrégation pour la mobilité*. - *Les annales de la recherche urbaine*, n°92. p 123-129.

3. De lourdes conséquences

La plus évidente, dénoncée depuis plus de trente ans, est la fragilisation des espaces agricoles et naturels périurbains, le mitage et la dégradation de l'environnement. Les espaces agricoles et naturels sont de plus en plus restreints et les activités pratiquées jusqu'alors dans ces milieux deviennent incompatibles avec la vie citadine. Le mitage périurbain, quant à lui, affecte fortement le fonctionnement biologique et écologique des espaces périurbains agricoles : il contribue à leur disparition, à leur émiettement ou encore à leur bouleversement jusque sur le plan social. L'environnement est alors soumis à de nouvelles perturbations : pollutions atmosphériques, pollutions sonores, dégradations paysagères...

Un espace urbanisé est un espace irrécupérable, sans retour en arrière possible. La consommation des espaces naturels est une consommation de matière non-renouvelable⁸.

De plus, l'étalement urbain joue un rôle important dans la dévalorisation des extensions urbaines les plus anciennes telles que les sites industriels et les banlieues.

Dans un premier temps, l'urbanisation des zones périurbaines est souvent la solution la plus évidente face aux coûts élevés de régénération et de dépollution des sites industriels.

Ensuite, la périurbanisation contribue à accroître la ségrégation socio-spatiale des banlieues dans les agglomérations par l'évasion des classes moyennes avec des enfants d'âge scolaire dans des quartiers socialement très homogènes. Vincent Kaufmann qualifie la ville française de dichotomique, opposant d'une part la ville historique, dense, compacte, et caractérisée par une diversité économique, sociale et culturelle ; et d'autre part la ville périurbaine, issue de l'étalement urbain, diffuse et avide de mobilité... Dans cette conception, la banlieue n'est pas un espace clairement défini, considérée tantôt comme le prolongement de la ville historique, tantôt comme une zone de transition, elle est un « repoussoir » dans lequel on se retrouve lorsqu'on a ni accès à la ville historique, ni à l'espace périurbain. Espace stigmatisé et stigmatisant, les banlieues concentrent les populations les plus pauvres, les établissements scolaires les moins compétents mais aussi les plus importantes réserves foncières et friches urbaines⁹.

En posant la trame d'un développement monofonctionnel presque exclusivement lié à l'habitat, dans un cadre peu dense, et donc réservé à certaines catégories de personnes, le processus d'étalement urbain ne permet pas la réalisation d'une mixité urbaine. Il contribue à renforcer la ségrégation, en limitant l'accès à la périphérie à un petit nombre de catégories de personnes regroupées dans des types de bâtis particuliers, auxquels correspond une mentalité, voire une philosophie elle aussi particulière et parfois ségrégative. Par les mécanismes du foncier et par le jeu des aides nationales à la construction et le PTZ*, la ville centre s'appauvrit de manière générale. La première couronne s'enrichit particulièrement parce que les habitants peuvent payer le foncier plus cher tandis que dans la deuxième et la troisième couronne, les ménages les plus modestes accèdent à la propriété. De plus en plus fréquemment, on constate un phénomène de sélection des nouveaux arrivants dans les communes périurbaines. Certains élus imposent des règles concernant le foncier ou les constructions qui limitent

8 ADEF. Novembre – décembre 2003.- *Une politique foncière pour les espaces ouverts*.- *Etudes foncières*, n°106. p 35-39

9 KAUFMANN, V. Septembre 2002. - *De l'inconvénient de la ségrégation pour la mobilité*.- *Les annales de la recherche urbaine*, n°92. p 123-129.

financièrement l'accès de la commune aux populations les plus modestes. Par exemple dans certains espaces périurbains au foncier très cher, il n'existe pas de diversité dans la taille parcellaire, tous les lots s'étendent sur 1000 m² ce qui représente un investissement insensé pour les ménages modestes.

Enfin, la mobilité est une nécessité de l'étalement urbain. Elle induit obligatoirement une augmentation des infrastructures de transports, ainsi que des déplacements mécanisés entre le domicile, le travail et les services, avec toutes les nuisances qu'ils entraînent. En outre, la redistribution des zones d'habitat et des zones d'emploi est source de difficultés importantes concernant la mise en place de réseaux de transports en commun dans les secteurs peu denses, où la faible fréquentation et l'étendu du territoire à desservir ne permettent pas une bonne rentabilité du service.

Pour comprendre l'engouement qui perdure pour la périurbanisation, il faut saisir quelles sont les aspirations de la population, et quels sont les critères qui les orientent inexorablement vers la maison périurbaine.

4. Les stratégies résidentielles¹⁰ des Français

D'après Kaufmann, les choix de la population ne correspondent pas nécessairement à l'expression de leurs désirs. Bien souvent, ils sont le résultat d'un difficile compromis entre aspirations, contraintes et incitations structurelles et/ou contextuelles, sans véritables alternatives. Plus simplement, c'est ce que l'on peut appeler des stratégies résidentielles.

Les aspirations de la population sont multiples, néanmoins en France il existe un modèle d'aspiration dominant caractérisé par l'usage de l'automobile, l'insertion sociale, l'habitat individuel et la proximité avec la nature.

La proximité spatiale doit cesser d'être seulement considérée comme un mode d'insertion palliatif à un manque de mobilité, c'est aussi un mode d'insertion volontaire. Le modèle dominant « habitat périurbain automobile » qui repose sur une grande mobilité et qui génère le développement de programmes d'activités complexes et diversifiées n'est pas un frein à la proximité spatiale. Effectivement, dans les tissus périurbains, 30% de la population fréquentent régulièrement le quartier de leur domicile, soit un pourcentage équivalent aux tissus suburbains.

Selon une enquête réalisée par Kaufmann¹¹, les désirs de localisations résidentielles sont dichotomiques : soit en faveur de la ville-centre (pour 46% de la population interrogée) et soit en faveur de l'espace périurbain (pour 42% des questionnés). Les aspirations en faveur du périurbain sont notamment grandes dans les familles d'ouvriers ou d'employés. Enfin, les aspirations envers les espaces suburbains sont

10 KAUFMANN, V. Septembre 2002. - De l'inconvénient de la ségrégation pour la mobilité.- *Les annales de la recherche urbaine*, n°92. p 123-129.

11 Basée sur la méthode des quotas, il s'appuie sur les données INSEE du recensement de la population de 1990 (sexe, âge et profession du chef de ménage) et réalise un questionnaire téléphonique sur 500 personnes, âgées de 15 à 74 ans, représentatives de configurations urbaines diversifiées (ville-centre, banlieue, ville nouvelle, ville périurbaine).

« marginales » (seulement 13% des interviewés). Stigmatisés, souvent associés à une concentration de problèmes sociaux, et à des établissements scolaires de mauvaise réputation, ils symbolisent l'échec social aux yeux de la population qu'elle y vive ou non.

En France, il existe un jeu de contraintes qui pousse les personnes porteuses d'autres désirs vers le modèle dominant. De façon générale, les transports publics sont difficilement compatibles avec l'élaboration de programmes d'actions complexes : absence de desserte du lieu de travail, fréquence insuffisante en dehors des heures de pointes... Dans le milieu périurbain notamment, le recours à l'automobile est systématique pour se déplacer même à proximité de son domicile. Dans ce contexte, la population est dans une situation de dépendance à l'automobile pour tous les trajets de la vie quotidienne. Elle est indispensable dans bon nombre de tissus périurbains pour développer des programmes d'activités un tant soit peu complexes et fréquenter les équipements de son quartier.

Les localisations résidentielles de la population ne reflètent pas vraiment leurs désirs. En effet, 28% des membres de ménages propriétaires en milieu urbain-suburbain souhaiteraient vivre en milieu périurbain, tandis que 44% des membres de ménages propriétaires en périurbain désireraient habiter en milieu plus urbain.

Plusieurs raisons sont à l'origine de cette tendance. Premier responsable, le marché du logement, qui à cause de la hausse des prix de l'immobilier et de la ségrégation spatiale, ne propose pas d'offre concurrentielle à la maison périurbaine. En effet, une famille qui aurait souhaité de venir propriétaire d'un grand appartement et rester dans un quartier central est contrainte de migrer dans un quartier périurbain, faute d'offre financièrement abordable, et préfère acheter une maison périurbaine plutôt qu'un grand appartement en banlieue, à cause de la mauvaise image de cette dernière. Grâce aux politiques d'accession à la propriété individuelle, les familles peuvent échapper à des contextes jugés risqués notamment pour l'éducation de leurs enfants.

En second lieu, cette tendance dénonce un certain désenchantement à l'égard du mode de vie périurbain en partie à cause des temporalités de la vie quotidienne, de la dépendance automobile, des distances de parcours... Concernant la mobilité, malgré une forte prédisposition à l'utilisation de l'automobile, les aspirations sont significativement tournées vers l'usage des transports publics, du vélo ou de la marche.

Enfin, l'aspiration à un habitat plus urbain s'explique aussi par les activités des enfants qui grandissent. La dépendance automobile et le manque d'animation sont vécus comme un frein à l'indépendance tant recherchée.

Si les aspirations résidentielles des Français sont clairement dichotomiques, ville-centre/périurbain, le périurbain ne fait donc pas figure de modèle d'habitat unique. Mais c'est une localisation résidentielle imposée par les contraintes du marché du logement et par les représentations sociales de la ville et de la ségrégation spatiale. Les aspirations de localisations résidentielles sont largement formatées par l'offre. Toute la population n'adhère pas au modèle « habitat périurbain automobile », mais un jeu d'opportunités et de contraintes incite les porteurs d'autres aspirations vers ce modèle, alors même que l'Etat affirme la volonté de réduire l'usage de l'automobile en milieu urbain.

La périurbanisation résulte d'abord des modalités dominantes de planification et d'urbanisme et des règles de financement du logement.

Afin de mieux comprendre le phénomène de l'étalement urbain en France, il est utile de retracer l'évolution des outils de planification et de gestion du territoire qui ont été mis en place des années 50 à aujourd'hui.

5. Historique des outils de lutte contre l'étalement urbain en France

L'étalement urbain est un phénomène connu depuis de nombreuses décennies. De multiples outils de planification, plus ou moins efficaces, ont été créés tout au long de sa progression. Retracer les évolutions urbanistiques et les mécanismes de lutte contre l'étalement urbain amène à comprendre les tenants et les aboutissants de l'échec de lutte contre ce processus d'urbanisation.

5.1 Les années 50 : un urbanisme d'état pour reconstruire le pays.

Dans les années 50, l'habitat se concentre dans les villes, les mutations urbaines s'accroissent (naissance des couronnes urbaines, nouveaux modes de vie...). C'est dans cette période qu'une « rupture » s'est faite, en effet l'urbanisation représentait 53% de la population en 1946, puis 68% en 1975. Du coup d'envoi à l'extinction des Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), annoncée par la circulaire Guichard en 1973 (effective quelques années plus tard), des millions de logements ont été construits en grands ensembles (cités d'urgence mais aussi villes modèles de l'époque), des dizaines de milliers d'hectares de zones d'activités ont été aménagés¹². Cette politique conduite par une logique de besoins urgents en logements était déjà de la périurbanisation.

A cette époque, il se pose alors la question d'une gestion globale du territoire et tenant compte de l'intérêt général à long terme : habitat, déplacements, commerces, loisirs.

5.2 La Loi d'Orientation Foncière de 1967, l'ère des Schémas Directeurs

5.2.1 Présentation

A la place des plans d'Urbanisme, en 1967, la Loi d'Orientation Foncière (LOF) instaure deux documents :

- les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)
- et les Plans d'Occupation des Sols (POS).

¹² ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p.

Plus tard en 1983, les lois de décentralisation transfèrent les compétences d'urbanisme et de planification territoriale de l'Etat aux collectivités locales. Bien que fondamentalement intacte, le SDAU* est alors remplacé par le Schéma Directeur (SD). Ce dernier intègre beaucoup plus les évolutions économiques et sociales et la protection de l'environnement par une gestion de proximité et une application à l'ensemble du territoire national y compris dans les zones rurales.

Le SD*, document d'urbanisme intercommunal, détermine des orientations fondamentales d'aménagement à long terme (20 à 25 ans), en tenant compte de l'équilibre à préserver entre l'extension urbaine, les activités agricoles et économiques, et la préservation des sites naturels ou urbains. Il fixe notamment la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, et la localisation des services et activités les plus importants. Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, il définit les orientations générales de l'extension de l'urbanisation et de la restructuration des espaces urbanisés. Il peut être précisé pour certaines parties de leur périmètre par des schémas de secteur. (D'après l'article L. 122-1 et s., R 122-1 et s. du code de l'urbanisme)

Par ailleurs, il doit prendre en considération les programmes de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et les services publics. Cependant, le SD* n'impose qu'une simple obligation de compatibilité et non de stricte conformité aux règlements (POS*, Plan d'Aménagement de Zones, Règlements de lotissements) et décisions qui lui sont subordonnés

Le POS*, document encadré par le SD*, est l'outil de planification à l'échelle communale à disposition des élus locaux.

5.2.2 SDAU, SD : un bilan décevant

L'utilisation des outils antérieurs a laissé place à une urbanisation souvent mal maîtrisée¹³ permettant :

- l'étalement spatial des villes combiné avec un usage croissant de la voiture,
- l'éclatement des fonctions urbaines : lieux de résidence, de travail, de commerces et de loisirs,
- ainsi que le développement des ségrégations sociales et spatiales.

Les espaces constructibles ont été consommés, de façon paradoxale, à la faveur des mesures de « constructibilité limitée » inspirées par la législation de 1967 : de grands terrains ont ainsi été ouverts à la construction résidentielle au prétexte que leur taille limitait l'urbanisation et autorisait un assainissement individuel non supporté par les communes. Cette politique a favorisé le mitage¹⁴.

Jusqu'à la fin des années 70, le pavillonnaire diffus en accession s'est développé : en effet en 1966, 74% des logements autorisés à la construction étaient des logements collectifs, tandis qu'en 1977, 60% étaient des maisons individuelles. Plombés par leur conception, les

13 ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p. et BERNARD. [S.D.]- Document préparatoire à la mise en place du SCoT d'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe.- Avesnes-sur-Helpe : ESGT. 78 p.

14 PINSON, D. Septembre – octobre 2004.- Blé, melons, voies rapides, parc d'affaires et pavillons.- *Urbanisme*, n°338. p 43-45

grands ensembles voyaient s'enfuir la part la plus aisée de leur population et devenaient des quartiers difficiles. A cette époque, les règlements d'usage des sols étaient encore à l'essai, c'était les débuts des POS* et des SDAU* qui ne couvraient pas encore tout le territoire¹⁵.

Ensuite, dans les années 80, les premières demandes envers la maison individuelle étant satisfaites, la construction dense s'est intensifiée avant de connaître une nouvelle rechute dans les années 90. Le graphique suivant illustre l'évolution de la construction de logements de 1980 à 2004.

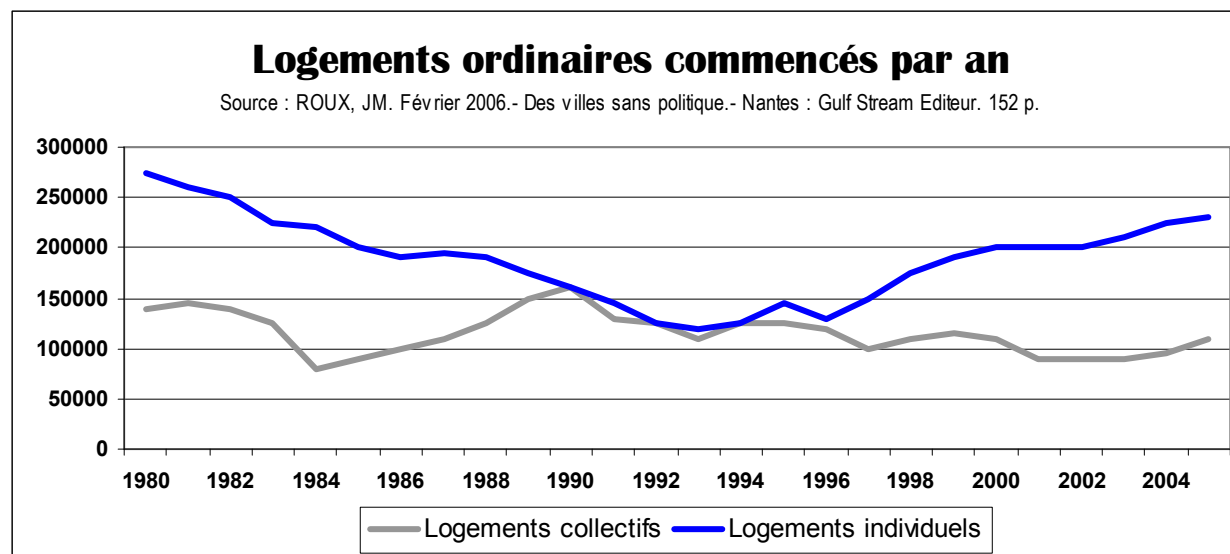


Figure 1 : logements ordinaires commencés par an

Face au ralentissement de l'inflation et à la précarité de l'emploi, une certaine prudence face à l'accèsion à la propriété s'est installée dans les années 80 et s'est poursuivie jusque dans les années 90. L'enquête « Logement » (INSEE) de 2002 révèle à partir de 1998 une forte reprise de la construction, notamment individuelle. Cette croissance est liée à l'amélioration du contexte économique marqué par un niveau de vie moyen en augmentation de 10% (hors inflation) entre 1996 et 2001 et particulièrement sensible à partir de 1998, un taux de chômage en recul, une forte décroissance des taux d'intérêt et la mise en place d'un nouveau dispositif d'aide à l'accèsion (le PTZ*) en 1995¹⁶. Ce dernier

15 ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p.

16 BOSVIEUX, J. 2005.- Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents.- *Economie et statistique*, n°381-382. p 41-61

dispositif connu un succès immédiat, et depuis 1996, selon la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accèsion sociale, plus de 100000 PTZ* ont été distribués chaque année.

Production de prêts à taux zéro (en milliers)

Source : Société de gestion du Fonds de garantie de l'accèsion sociale.

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Prêts mis en force (1)	128	121	109	115	111	101	100

1. Un prêt est dit « mis en force » lorsque 50% de son montant est versé à l'emprunteur.

Tableau 1 : nombre de PTZ accordés par an

D'après les données du recensement de 1999, le périurbain capte l'essentiel de la croissance démographique. La population urbaine représente désormais 75% de la population française. La superficie du territoire urbain (c'est-à-dire la surface des communes attachées à une aire urbaine selon la définition de l'Insee, Cf. Annexe 2) ne cesse de s'accroître. Les communes urbaines occupaient 83000 km² en 1982, elles occupent aujourd'hui plus de 100000 km².

Le rapport entre la population urbaine totale et la surface des communes urbaines, autrement dit la densité, a donc diminué : 478 habitants/km² en zone urbaine en 1982, contre 441 en 1999. Ces chiffres traduisent la poursuite de l'étalement urbain dans la décennie 1990. Entre 1990 et 1999, la population a progressé plus vite dans les couronnes périurbaines (+ 1,03% par an) que dans les banlieues les plus anciennes (+ 0,42% par an), elles-mêmes plus dynamiques que les villes centres (+ 0,12% par an). Plus on s'éloigne du centre, plus le taux de croissance est élevé.

Même si depuis 1990, l'exode urbain s'atténue, la renaissance des centres accompagnée de politiques de valorisation, de rénovations de quartiers, d'itinéraires de tramways, ne freine pas l'étalement des périphéries. Le phénomène général de dédensification, qui pousse la construction périphérique, touche désormais les banlieues proches, surtout lorsqu'elles souffrent de mauvaises images. Les taux de croissance en grande couronne demeurent partout élevés. La superficie urbanisée augmente dans l'absolu et par habitant¹⁷.

Mais depuis plus de quinze ans avec l'émergence du concept de développement durable, décrit par M^{me} Gro Harlem Brundtland en 1987 et consacré en 1992 au Sommet de la Terre (Rio de Janeiro), l'étalement urbain est décrié ouvertement. En réponse au phénomène, les politiques publiques en faveur de la limitation de l'étalement urbain se sont multipliées.

Ignorant les frontières administratives et les périmètres institutionnels, ce processus est essentiellement à la source des modifications de l'intercommunalité, de la nécessité de trouver de nouveaux acteurs pour la gestion technique des territoires urbains, et de la désuétude des anciens outils (indicateurs statistiques, SD*, POS*...).

17 ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p.

La réflexion du gouvernement et du parlement sur la question des modes de développement urbain a conduit à engager une lutte contre l'étalement urbain, favorisant plutôt la densification des centres-villes, le renouvellement urbain et la redynamisation des quartiers en crise.

5.3 La loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000 : le bras armé de la lutte contre l'étalement urbain

Promulguée le 13 décembre 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) exprime une volonté de rénovation du cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, en alliant pour la première fois des questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacement.

Cette loi modifie profondément les précédents outils de planification urbaine. Elle en définit notamment de nouveaux (tels que les SCoT*, les PLU*...) et met l'accent sur la concertation devenue indispensable à la démarche de démocratie participative, l'intercommunalité, le développement durable, et avec la mixité sociale et urbaine, le renouveau des transports publics.

La loi SRU* s'inscrit dans la continuité :

- de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement ») de 1999 qui, comme son nom l'indique, encourage et simplifie la coopération intercommunale (communautés urbaines, communautés de communes) dans tous les domaines du cadre de vie : transport, habitat, développement social et économique, aménagement, environnement, culture ;
- et de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT dite « loi Voynet ») de 1999 qui invite les collectivités locales à élaborer des projets d'agglomération et des chartes de pays, qui s'inscrivent dans les Contrats de Plan Etat-Région.

5.3.1 Le Schéma de Cohérence Territoriale : document de planification supra-communal

Le Schéma de Cohérence Territorial (SCoT), remplaçant du SD*, apparaît alors comme l'instrument privilégié de la planification urbaine et est envisagé comme une solution réglementaire aux problèmes de l'étalement urbain.

A l'instar d'autres documents d'urbanisme, le SCoT* doit notamment respecter le principe d'équilibre entre aménagement et protection et le principe d'une utilisation économe de l'espace et d'une préservation des ressources naturelles (selon les articles L. 121-1 et L. 110 du code de l'urbanisme). (Cf. Annexe 1)

« Le principe d'équilibre entre aménagement et protection consiste à trouver, comme son nom l'indique, un équilibre entre le besoin pour les communes de proposer des espaces constructibles pour l'accueil de populations nouvelles, mais aussi la nécessité d'assurer la préservation des espaces naturels. »¹⁸

« Le principe d'une utilisation économe de l'espace et d'une préservation des ressources naturelles dit que l'espace, qu'il soit urbain, périurbain ou rural, doit être considéré comme un bien rare, dont l'utilisation ne doit pas conduire à son gaspillage. »¹⁹

Le SCoT* propose aux collectivités locales d'harmoniser à l'échelle des aires urbaines l'ensemble de leurs politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux. Il est l'outil de planification et de coordination du développement de projet d'envergure supra communale, à l'échelle de l'aire urbaine.

Il s'agit de contrecarrer la grande consommation d'espace urbain actuellement observée, notamment par le renouvellement urbain, de combattre les problèmes physiques et techniques liés au phénomène, ainsi que les problèmes de mixité sociale. Dans cet objectif, la loi SRU* avait prévu des moyens incitant fortement l'élaboration des SCoT*, en effet au 01/01/2002 les communes situées hors SCoT* ne pouvaient plus ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, hors décision dérogatoire du préfet²⁰.

Cependant, les SCoT* et leur principe novateur de mise en cohérence de l'ensemble des politiques locales, qui constituent sans doute une avancée, restent très formels et spatiaux et leur élaboration est très lente²¹.

Le tableau suivant recense les différences majeures entre les SD* et les SCoT*.

18 Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. [s.d.].- Loi du 13 décembre 2000. Solidarité et renouvellement urbains.- Grenoble : AURG. 44 p.

19 Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. [s.d.].- Loi du 13 décembre 2000. Solidarité et renouvellement urbains.- Grenoble : AURG. 44 p.

20 LOUBIERE, A. Mars - avril 2001.- Loi SRU : une révolution culturelle pour l'urbanisme ?.- Urbanisme, n°317. p 34-35

21 ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p.

SD	SCoT
▪ Document très peu révisé, très vite obsolète ▪ Principe de compatibilité complexe et confus ▪ Pas de participation de la population ▪ Carte de destination générale des sols très rigide et contraignante	▪ Obligation de révision décennale ▪ Compatibilité forte et clairement établie ▪ Participation de la population et des associations lors de l'élaboration et de la révision ▪ Document plus souple, plus de cartes de destination générale des sols, localisation des espaces approximative par des schémas ▪ Simplification de la procédure d'élaboration et de révision
Sources : BERNARD. [S.D.].- Document préparatoire à la mise en place du SCoT d'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe.- Avesnes-sur-Helpe : ESGT. 78 p. et Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. [s.d.].- Loi du 13 décembre 2000. Solidarité et renouvellement urbains.- Grenoble : AURG. 44 p.	

Tableau 2 : différences majeures entre les SD et les SCoT

Ces différences se situent essentiellement dans l'organisation et la gestion dans le temps des outils. Ce n'est pas une transformation en profondeur. En dehors de la mise en cohérence des politiques sectorielles, on peut remettre en cause la pertinence du SCoT* face aux anciens SD* qui présentaient sensiblement les mêmes objectifs.

5.3.2 Le Plan Local d'Urbanisme : instrument de la politique locale d'aménagement

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU), remplaçant du POS*, est un document opérationnel, stratégique et plus ambitieux. En effet, au-delà du seul droit des sols, il complète le SCoT* à l'échelle du territoire d'une commune ou d'une intercommunalité et il définit le projet global d'aménagement de la commune dans un souci de développement durable. Il doit être compatible avec les politiques d'urbanisme, d'habitat et

de déplacements urbains de la structure intercommunale. Par ce document, les communes gèrent leur foncier et affirment leur position face à l'étalement urbain. C'est dans ce document que figurent les espaces ouverts à l'urbanisation (à vocation résidentielle et économique), les espaces agricoles et naturels... En fonction de l'espace qu'elle dédie à l'urbanisation, la commune révèle sa politique face à la consommation d'espaces.

5.3.3 Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable : expression des orientations stratégiques du territoire

Parmi les nouveaux documents de la loi SRU*, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est l'expression d'une vision stratégique du territoire. Présent à différentes échelles, tant dans le SCoT* que dans le PLU*, il constitue le cadre de référence et de cohérence pour les différentes actions d'aménagement que les communes engagent. Les collectivités peuvent dorénavant orienter leur vision de développement (nouveaux quartiers, reconquêtes de centralité...) au-delà du strict formalisme du document réglementaire, à travers des options d'aménagement imposables aux permis de construire. Mal préparés à cette évolution novatrice, les auteurs de PLU* ont négligé la dimension négociée et évolutive de ce document qui permet de créer de l'expérimentation architecturale, urbanistique et paysagère. La seconde génération de PLU* pressentie entre 2008 et 2013 pourrait offrir une occasion nouvelle d'échanges et d'expérimentations de nouvelles pratiques.

5.3.4 Ses faiblesses

La loi SRU* témoigne de l'importance prise par le fait urbain en France et de l'inadéquation des cadres techniques et institutionnels traditionnels pour répondre aux nouveaux besoins du développement territorial. Elle instaure de nouveaux outils, parmi lesquels la majorité devra faire ses preuves, tandis que certains révèlent déjà des effets indésirables.

Par exemple, la majoration de la Taxe Locale d'Equipements (TLE) pour les logements individuels, appelée « participation pour le financement d'une voie nouvelle et réseaux » (article L. 332.11.1 du code de l'urbanisme) et créée par la loi SRU* en vue de favoriser la densité, n'a pas du tout l'effet escompté, puisque les maisons individuelles deviennent plus intéressantes pour la commune en termes de ressource de la taxe²².

Effectivement, la commune est en droit de demander aux propriétaires de terrains constructibles, nouvellement desservis et compris dans un périmètre de 80 mètres d'une voie nouvelle, de participer à son financement. Ce système est très souple, puisqu'il permet selon les besoins de chaque collectivité, soit le financement d'une voie nouvelle proprement dite, soit la réalisation de travaux assimilables à une création

22 CASTEL, JC. Janvier - février 2006.- Les coûts de la ville dense ou étalée.- *Etudes foncières*, n°119. p 18-21

de voie sur une voie publique préexistante²³. Cette contribution forfaitaire est calculée très simplement en fonction des m² de terrain et non en fonction de la surface hors d'œuvre nette (SHON) du permis de construire²⁴.

Une étude réalisée par Alain Colson²⁵ compare les recettes de construction (TLE*) sur un terrain de deux hectares suivant deux scénarii :

<u>Source : CASTEL, JC. Janvier - février 2006.- Les coûts de la ville dense ou étalée.- Etudes foncières, n°119. p 18-21</u>	Lotissement 20 maisons -100 habitants	Collectif 60 logements - 180 habitants
Recettes de construction (TLE*) en euros	18 500	15 300

Tableau 3 : comparaison des recettes de constructions d'un lotissement et d'un immeuble

Comme les données le révèlent, la construction d'une maison individuelle est une ressource plus importante de TLE*. Prévue pour inciter les ménages à la densification, cette mesure bénéficie indirectement plus aux communes qui créent des logements pavillonnaires (d'autant que plus la parcelle est grande, plus la participation est élevée) plutôt que des appartements.

La promulgation de la loi Urbanisme Habitat (UH) du 2 juillet 2003 assouplit sur un certain nombre de points la loi SRU*, tel que l'importance du PADD* ou la règle de limitation de l'ouverture à l'urbanisation, confirmant un certain malaise de l'Etat face aux contestations des collectivités locales.

Effectivement comme il a été signifié auparavant, la loi SRU* avait mis en place une règle limitant, en l'absence de SCoT*, les possibilités de développement des communes situées à moins de 15 kilomètres des agglomérations de plus de 15000 habitants ou à proximité du littoral. Cette règle qui a permis une prise de conscience, est apparue excessivement rigide. C'est pourquoi la loi UH* l'assouplit considérablement²⁶ :

- pas d'application aux zones AU (à urbaniser) ;
- profonde transformation de la procédure de dérogation : « La dérogation ne peut être refusée que si les inconvénients éventuels de l'urbanisation envisagée pour les communes voisines, pour l'environnement ou pour les activités agricoles sont excessifs au regard de l'intérêt qu'elle représente pour la commune » ;

23 BERTHIER, I. Septembre – octobre 2001.- Accorder la fiscalité avec les principes d'aménagement.- *Diagonal*, n°151. p 20-23

24 VILMIN, T et LESAFFRE, B. Mai - juin 2001. – Croissance périurbaine et finances communales.- *Etudes foncières*, n°91. p 6-9.

25 CASTEL, JC. Janvier - février 2006.- Les coûts de la ville dense ou étalée.- *Etudes foncières*, n°119. p 18-21

26 BERNARD. [S.D.].- Document préparatoire à la mise en place du SCoT d'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe.- Avesnes-sur-Helpe : ESGT. 78 p.

- application restreinte aux agglomérations de plus de 50000 habitants et aux espaces à proximité du littoral.

Pour résumer, pour la majorité des communes sans grand projet de développement les conséquences de cette mesure sont devenues très minimes.

Selon Bruno Mounier²⁷, les outils de la loi SRU* gagneront en pertinence, lorsqu'ils deviendront durables et dépasseront les échéances des mandats électifs et des documents d'urbanisme révisables.

L'analyse de l'évolution des outils de planification du territoire, a permis la mise en évidence de leurs similitudes et de leurs différences. Globalement, nous avons vu que le bilan des SD* n'est pas positif, mais il est intéressant d'étudier concrètement l'impact de ces documents d'urbanisme (SDAU*, SD*, SCoT*) sur un territoire précis où des efforts importants ont été menés pour préserver des espaces naturels. Par sa proximité avec le terrain d'étude de ce projet de recherche et l'étendu de son rayon d'action, l'analyse de la ceinture verte de l'Ile-de-France est une étape nécessaire à l'appréhension des impacts des politiques de gestion de l'espace.

6. La ceinture verte de l'Ile-de-France : exemple d'application des documents de planification territoriale à la protection d'espaces naturels²⁸

De nombreuses métropoles dans le monde, confrontées à l'extension excessive ou mal maîtrisée de leur zone agglomérée, ont pris l'initiative de mettre en place des coupures, ou ceintures vertes, afin de limiter l'expansion de leur urbanisation.

En Région Ile-de-France, le projet de ceinture verte voit le jour au milieu des années 70. A cette époque, on se soucie déjà de l'avancée du front urbain de l'agglomération parisienne et on souhaite mieux le maîtriser.

27 ADEF. Novembre – décembre 2003.- Une politique foncière pour les espaces ouverts.- *Etudes foncières*, n°106. p 35-39

28 Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France (CESR). Avril 2006.- La préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la ceinture verte et des autres secteurs périurbains en Ile-de-France.- Paris : CESR. 41p.

6.1 Le SDAURIF de 1976 et les Zones Naturelles d'Equilibre

Au début des années 1960, le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) avait accompagné l'effort de structuration interne de l'agglomération parisienne et institué une maîtrise volontaire du front urbain. Afin d'accompagner la croissance démographique, naquit l'idée d'un Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDAURIF) pour remédier à une croissance trop forte et mal contrôlée de l'agglomération. C'est ainsi que de 1962 à 1964 fut élaboré un premier SD*. Il fit autorité pendant une décennie, même si la procédure d'approbation ne fut pas menée à terme, avant que le SDAURIF* de 1976 ne le remplace.

Le SDAURIF* ne parlait pas encore de ceinture verte et les vastes espaces ruraux destinés à maintenir l'équilibre entre zones urbanisées et espaces ouverts²⁹, agricoles ou forestiers, étaient appelés à l'époque « Zones Naturelles d'Equilibre ».

6.2 Les débuts de la ceinture verte

Il faut attendre le début des années 80 pour que le projet régional de ceinture verte commence à s'esquisser.

En 1983, la « politique régional de l'environnement » emploie pour la première fois le terme de ceinture verte ; elle est définie comme étant « l'ensemble des espaces non urbanisés et non constructibles dans les documents d'urbanisme, situés dans un rayon de 10 à 30 kilomètres du centre de Paris ».

Le projet de ceinture verte vise donc à pérenniser les espaces naturels situés en bordure de l'agglomération centrale avec trois objectifs principaux :

- canaliser la croissance urbaine,
- protéger les espaces naturels,
- et ouvrir certains d'entre eux au public.

Dans le projet d'origine de 1982, la ceinture verte couvrent un total d'environ 142000 hectares constitués par :

- des espaces verts publics existants (boisés, naturels ou espaces verts urbains) : 32000 hectares,
- des espaces verts publics proposés : 22000 hectares,
- des espaces agricoles : 68000 hectares,
- et d'autres espaces (sportifs, golfs, jardins) : 20000 hectares.

29 Les « espaces ouverts » constituent l'ensemble des espaces qui ne sont ni bâtis, ni imperméabilisés : il s'agit donc des bois et forêts, des terres agricoles et des espaces naturels.

6.3 Le Plan Vert de 1995

En 1995, la Région Ile-de-France publie un Plan Vert Régional.

Ce projet comporte quatre volets :

- la trame verte d'agglomération,
- la ceinture verte,
- la couronne rurale,
- et les vallées et liaisons vertes.

Le Plan Vert indique alors que la « zone ceinture verte » s'étend sur 300000 hectares, répartis sur 410 communes et rassemblant 5 millions d'habitants. A l'époque, 60% de cette superficie (soit 180000 ha) sont constitués d'espaces naturels, boisés ou agricoles.

Figure 2 : schéma du Plan Vert

Source : Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France (CESR)



6.4 Le SDRIF de 1994

Parallèlement au Plan Vert, s'engageait, sous la responsabilité de l'Etat, la révision du SDAURIF* de 1976 pour aboutir en 1994 à la promulgation du Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF).

Les travaux de la Région Ile-de-France sur le projet de Plan Vert, qui finalement n'aboutira pas, ont alimenté la réflexion sur le projet de SDRIF* et c'est ainsi que ce nouveau document reprend, au moins au niveau du texte, bon nombre des orientations du Plan Vert.

Concernant la ceinture verte, le SDRIF* retient l'objectif « de garantir, autant que possible, le maintien et le développement des espaces naturels existants dans la ceinture verte en contact direct avec l'urbanisation et de constituer un réseau vert dans le tissu bâti dense de l'agglomération ».

Il s'agit également de favoriser le développement des parcs et jardins, de permettre la réalisation d'itinéraires de promenade et d'éviter que les extensions urbaines ne conduisent au mitage des zones agricoles ou boisées.

Mais, dans le même temps, le SDRIF* maintient paradoxalement sur la carte tous les espaces déjà déclarés urbanisables par le SDAURIF* de 1976 (soit 15000 hectares), de plus il crée près de 17000 hectares de nouvelles zones urbanisables, soit un total de 32000 hectares, dont plus de la moitié, selon l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) se situe sur des espaces ouverts constitutifs du projet de ceinture verte et essentiel à sa réalisation.

C'est ainsi que la zone ceinture verte accueillera 62% des 43000 hectares d'espaces urbanisables créés par le SDRIF* à l'horizon 2015.

6.5 Un bilan en demi-teinte

Même si le Plan Vert régional a constitué une contribution importante de la Région pour la préparation du SDRIF* par les Services de l'Etat, il n'en demeure pas moins que la cartographie comme le rapport du SDRIF* ne font que très peu référence au document de la Région et notamment à la notion de ceinture verte.

Ainsi le SDRIF* ne contient pas de prescriptions spécifiques pour ce secteur et les orientations ou prescriptions attachées aux différents espaces (boisés, paysagers, agricoles, urbanisables et partiellement urbanisables) sont identiques que l'on se trouve en ceinture verte, dans la couronne rurale ou en zone centrale.

Sur la carte du SDRIF*, les limites de la ceinture verte ne sont pas reportées, et dans le texte du rapport, les différents espaces du Plan Vert ne sont que rapidement évoqués : la ceinture verte est un « espace charnière entre la couronne rurale à vocation essentiellement agricole et la zone dense, dans laquelle la trame verte est à conforter », la volonté exprimée est « d'épargner la ceinture verte, en garantissant, autant que possible, le maintien et le développement des espaces naturels existants en contact direct avec l'urbanisation et de constituer un réseau vert dans le bâti dense de l'agglomération ».

Il apparaît ainsi qu'un peu plus de 46% de la zone ceinture verte sont classés par le SDRIF* en espaces urbanisés ou urbanisables (totalement ou partiellement) et que seuls 54%, soit 143097 hectares (sur les 266243 hectares), sont classés par le SDRIF* en espace naturel.

On constate que les espaces naturels de la ceinture verte (bois, cultures, plan d'eau...) ont diminué de 12000 hectares en 13 ans, soit près de 1000 hectares par an, ce qui est considérable. En observant l'évolution du Mode d'Occupation du Sol selon les différentes catégories d'espaces, on constate tout d'abord que la forêt est restée pratiquement stable, avec une diminution qui est seulement de 1% ; et que par contre, les terres agricoles ont payé un lourd tribut à l'urbanisation avec une diminution des surfaces cultivées de plus de 12%, passant de près de 97000 hectares à 85000 hectares.

Ces surfaces ont été consommées pour l'habitat collectif (700 hectares) mais surtout pour l'individuel (plus de 4000 hectares), pour les activités (3000 hectares) et pour les équipements et les transports³⁰ (4000 hectares).

On peut noter aussi que l'urbain ouvert³¹ a progressé de près de 2000 hectares, la demande d'espaces verts de proximité étant forte et l'habitat pavillonnaire sur grandes parcelles étant grand consommateur d'espace.

Les mesures statistiques réalisées lors de la préparation de la révision du SDRIF* font apparaître que la consommation des espaces naturels de la Région s'est faite pour 50% dans la ceinture verte, qui ne couvre que 25% du territoire régional. Or, le SDRIF* avait été bâti sur des hypothèses de développement démographique et économique qui n'ont jamais été atteintes³².

La faible prise en compte du projet de ceinture verte par le SDRIF* de 1994 a conduit à sa médiocre traduction dans la planification de l'espace régional.

Globalement, la ceinture verte de l'Ile-de-France a subi de lourdes pertes dues à l'absence de mesures fortes pour la protéger de l'urbanisation. Le manque d'efficacité et de cohérence des documents de planification a conduit cet échec. Aujourd'hui, le SCoT* de la région Ile-de-France est en cour d'élaboration. En dépit de ses faibles différences avec les SD*, dans quelques années nous saurons si les SCoT* sont un progrès dans la lutte contre la consommation d'espaces.

De façon générale, les ceintures vertes, lorsqu'elles sont maintenues, permettent de conserver une sorte de « poumon vert » à proximité d'une grande ville mais ne limitent pas vraiment l'étalement urbain. L'Ile-de-France n'a pas freiné son urbanisation accrue, elle a su préserver un espace aux portes de Paris et repousser son développement urbain au-delà.

Durant ces 40 dernières années, la grande couronne a entièrement été absorbée par la croissance francilienne : population et surface urbanisées ont été multipliées par 2,2. Aujourd'hui, Paris continue à fabriquer sa troisième couronne, forte déjà d'environ 800000 habitants, dans une zone étroite au-delà des frontières de l'Ile-de-France³³. En effet, à présent l'aire urbaine parisienne inclut 1584 communes dont 1192 en Ile-de-France et elle déborde sur la Picardie, la Haute-Normandie, le Centre et la Champagne-Ardenne³⁴. L'extension de la métropole Parisienne a été considérable et se poursuit encore.

30 Par le terme « transport », il faut comprendre les voies de communication (routières ou ferrées), mais aussi les parkings ou les activités de logistique.

31 L'« urbain ouvert » correspond aux différentes occupations de type urbain ne comportant pas de constructions : jardins, terrains de jeux ou de sport, espaces verts de proximité...

32 ADEF. Novembre – décembre 2003.- *Une politique foncière pour les espaces ouverts*.- *Etudes foncières*, n°106. p 35-39

33 LACAZE, JP. Mars - avril 2002.- *L'étalement urbain hier et demain*.- *Etudes foncières*, n°96. p 7-9

34 SCHAEFER, JP. Septembre - octobre 2004.- *Où construit-on depuis le recensement de 1999 ?*.- *Urbanisme*, n°338. p 67-69



II. Les finances locales : un obstacle à la lutte contre l'étalement urbain

Dans la recherche de réponse face à l'échec des politiques mises en œuvre, il est intéressant de se tourner vers le fonctionnement des finances locales pour en comprendre les tenants et les aboutissants, mais aussi pour définir les liens qui l'unissent au développement local et à la consommation d'espaces, et saisir quelles sont les priorités budgétaires des communes...

1. Analyse des finances communales et des groupements de communes

1.1 Les budgets locaux³⁵

Le schéma suivant illustre l'ensemble des catégories de dépenses et de recettes que les collectivités locales inscrivent dans leur budget.

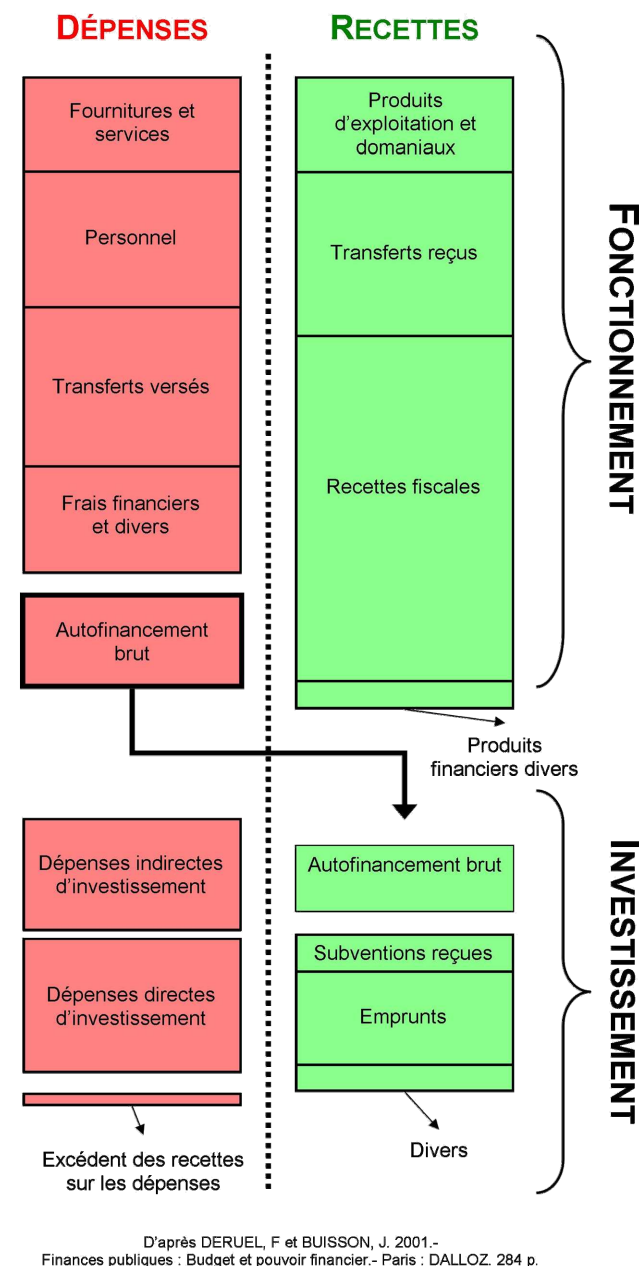
Figure 3 : structure des budgets locaux

1.1.1 Les dépenses

Les dépenses de la section de fonctionnement sont des dépenses ordinaires de l'Etat et représentent moins de 2/3 des budgets locaux. Ce sont l'achat de biens, de services et les frais de personnel. Les dépenses de transfert sont importantes (25%) dans le budget et correspondent aux intérêts des emprunts.

Les dépenses de la section d'investissement augmentent régulièrement et plus vite que les prix, pour atteindre aujourd'hui 35% des budgets locaux. Les investissements directs correspondent aux acquisitions et à la formation brute du

35 D'après BOUVIER, M et al. 2004.- Finances publiques.- Paris : LGDJ. 871 p. ; DERUEL, F et BUISSON, J. 2001.- Finances publiques : Budget et pouvoir financier.- Paris : DALLOZ. 284 p. et SAIDJ, L. 2003.- Finances publiques.- Paris : DALLOZ. 662 p.



capital fixe. Les investissements indirects sont principalement composés du remboursement des emprunts.

Compte tenu des attributions que les communes exercent pour l'Etat, de leur vocation générale à gérer les affaires locales et des compétences qui leur sont spécifiquement attribuées par la loi, les communes assument l'essentiel des dépenses des collectivités territoriales, de fonctionnement (personnel et dépenses diverses : entretien des locaux, chauffage, électricité...) et d'équipement (équipements de services et équipements collectifs).

Ces dépenses concernent principalement :

- L'administration : fonctionnement des services, état civil, délivrance de documents, élections, statistiques...
- La voirie, la circulation, l'éclairage public, les transports, l'eau, le gaz et l'électricité...
- L'ordre public assurant la tranquillité, la sécurité, et la salubrité : police municipale, ordures ménagères, cimetières, égouts, défense contre les incendies...
- L'entretien du patrimoine communal,
- L'enseignement maternelle et primaire,
- Les services sociaux sportifs, culturels et de loisirs : stades, gymnases, piscines, musées, bibliothèques...
- L'urbanisme.

1.1.2 Les ressources

Globalement, les ressources propres, représentées par la fiscalité et pour l'essentiel les recettes marchandes, constituent actuellement environ 60% des ressources totales, contre 40% pour les ressources externes, que sont les transferts reçus et les emprunts. Les collectivités locales ont des recettes très variées :

➡ *La fiscalité*

Elle comprend les quatre vieilles contributions directes et une cinquantaine d'autres impositions. Les vieilles contributions représentent moins de 40% des budgets locaux mais près des $\frac{3}{4}$ de la fiscalité.

L'importance des impôts est fonction des subventions, notamment celles de l'Etat. Les communes et leurs groupements perçoivent plus de 60% de l'ensemble des impôts locaux, contre environ 30% pour les départements et 7% pour les régions.

Il existe quatre impôts locaux majeurs :

1. La taxe foncière sur les propriétés bâties

Elle est la moins contestée et représente $\frac{1}{4}$ du produit des quatre (soit 15,8 milliards d'euros en 2003). Elle est due par tous les propriétaires fonciers. En général, les services publics, les édifices liés au culte, les ambassades, les bâtiments agricoles, les personnes âgées au revenu modeste... en sont exonérés.

La base d'imposition est constituée par la moitié de la valeur locative à laquelle il est appliqué un taux décidé par la collectivité pour calculer l'impôt dû.

2. La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Elle ne représente qu'environ 1,5% du produit (soit 0,895 milliard d'euros en 2003) des quatre taxes. Elle est due par les propriétaires de terrains nus. L'assiette est la valeur locative diminuée d'un abattement de 20%. A cette assiette est appliqué le taux d'imposition voté par la collectivité pour déterminer l'impôt.

3. La taxe d'habitation

Elle représente 20% du produit des quatre (soit 12 milliards d'euros en 2003). Tout occupant, propriétaire ou locataire, d'un local à usage d'habitation au premier janvier de l'année est redevable de la taxe d'habitation si ce local est meublé. Le calcul de l'impôt s'effectue par application de la valeur locative du taux d'imposition voté par la collectivité. De nombreuses exonérations, totales ou partielles, sont pratiquées au cas par cas.

4. La taxe professionnelle (TP)

Avec 22,7 milliards d'euros en 2003 (soit 48% du total des quatre taxes), la TP* constitue la ressource fiscale la plus importante pour les collectivités territoriales, et particulièrement pour les communes qui totalisent en 2003 à elles seules 14,2 milliards d'euros. Cet impôt "économique" fait l'objet de nombreuses critiques. Les personnes imposables sont toutes les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité non salariée.

Depuis 2003, cet impôt est assis sur la valeur locative des immobilisations corporelles de l'entreprise. Les immobilisations concernées sont d'abord les immeubles et terrains passibles des deux taxes foncières. Sont également retenues d'autres immobilisations telles que le matériel, l'outillage...

Pour information, la compensation de la part « salaire » est une réforme du calcul de la TP* issue de la loi finance de 1999. Auparavant, elle prenait en compte la masse salariale d'une entreprise et de fait elle incitait les entreprises à moins embaucher de personnel. La réforme a institué la suppression progressive en cinq ans de la part « salaire » des bases de la TP*. Cette réforme s'est achevée en 2003. La perte de

recettes résultant de cette mesure est compensée par l'Etat aux collectivités locales et à leurs groupements. Cette compensation est intégrale et à partir de 2004, elle est intégrée dans la Dotation Globale de Fonctionnement³⁶.

S'ajoutent ensuite divers impôts, taxes, et redevances qui jouent un rôle non négligeable dans le budget local, mais toutefois en bien moins grande proportion que les impôts locaux.

➡ *Les recettes marchandes*

Elle représente en moyenne 10% des produits locaux mais leur importance et leur nature varie beaucoup d'une collectivité à l'autre.

Dans la section du fonctionnement du budget, on distingue trois catégories :

↳ les produits d'exploitations

Ils sont perçus, en contrepartie d'un service rendu, sur les usagers des services publics et équipements locaux : bibliothèque, piscine, cantine...

↳ les produits du domaine

Ils sont constitués par les revenus du patrimoine immobilier, notamment forestier, et des immeubles ruraux et urbains (droit de place...)

↳ les produits financiers

En fonction du mode de gestion des services et équipements, ce sont les redevances, les intérêts...

➡ *Les transferts*

Ils représentent une part essentielle des budgets locaux et proviennent de l'Etat, de l'Europe ou même d'autres collectivités. On y trouve :

↳ les dotations et subventions de fonctionnement

La Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est un versement de l'Etat qui comprenant notamment la compensation de la part salaire décrite précédemment. Environ 85% de la DGF* est réservée aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre. Elle est versée mensuellement et complétée par diverses subventions spécifiques versées par les ministères, telle que la dotation spéciale pour le logement des instituteurs.

36 Direction Générale des Collectivités Locales. Février 2006. Le Guide statistique de la fiscalité directe locale 2005 - Annexe 1 : Le cadre législatif de la fiscalité directe locale de 1980 à 2006.- Paris : DGCL. 14 p.

↳ Les dotations et subventions d'équipement

La Dotation Globale d'Equipement (DGE) n'est attribuée par l'Etat qu'aux départements. Le Fond de Compensation de la TVA (FCTVA), quant à lui, permet la restitution de la TVA que les collectivités locales ont payée à l'Etat à l'occasion de leurs investissements.

↳ Les dotations de compensation

Ce sont des dotations de l'Etat, autres que la FCTVA, mais qui consistent de la même façon à compenser des exonérations et dégrèvements législatifs, les transferts...

↳ Les transferts entre collectivités

Ils peuvent être obligatoires ou facultatifs. Par exemple, les communes effectuent des versements de participations et de contingents au Service Départemental de lutte contre l'Incendie et de Secours (SDIS).

↳ Les transferts provenant de l'Union Européenne

Ils complètent parfois le financement externe des collectivités locales, au titre notamment des fonds structurels.

➔ *Les emprunts*

Ils constituent un mode traditionnel de financement des investissements locaux, dont l'importance quantitative (de 10% à 15% des ressources totales) traduit mal le caractère essentiel. Ils permettent souvent de boucler le budget et financent d'1/3 à 2/3 des nouveaux équipements.

Pour résumer, les budgets locaux sont alimentés principalement par les impôts et les subventions. Face à l'affaiblissement des dotations de l'Etat, les collectivités locales cherchent à compenser ce déficit budgétaire en développant leur territoire, et en augmentant leurs principales sources de finances : les impôts locaux.

Globalement, les seuls paramètres de variation du développement territorial à l'échelle d'une commune sont le nombre d'habitant et l'emploi. L'étalement urbain, processus d'urbanisation résultant de la migration des populations et des entreprises à la recherche d'espaces à la périphérie des villes, génère des ressources budgétaires pour les collectivités locales telles que les communes et les structures intercommunales. Faire varier les paramètres du développement local induit :

- une augmentation du nombre de logement, où la maison individuelle très consommatrice d'espaces périurbains reste le type d'habitat majoritairement représenté ;
- ainsi qu'un accroissement du nombre d'entreprises qui viennent à la périphérie des villes pour y trouver le foncier dont elles ont besoin.

Les finances locales sont très diversifiées, les communes, les départements, les régions, les groupements et les démembrements constituent les principales catégories de collectivités locales et présentent chacune d'entre elles des spécificités. Cette étude ne requiert que l'analyse des finances communales et des groupements de communes. Le régime financier des communes et des groupements est régi par le code des collectivités territoriales.

1.2 Des finances communales hétéroclites

Concernant les finances communales, on constate de plus en plus dans les textes officiels un régime à deux vitesses, séparant les communes de moins de 3500 habitants (soit environ 35000 communes, abritant environ 20 millions d'habitants) de celles de 3500 habitants ou plus (moins de 2500 communes, mais représentant près de 38 millions de personnes).

De leur côté, les opérations financières révèlent à la fois l'ancienneté, la diversité et l'importance des finances communales qui représentent environ la moitié des opérations des collectivités locales.

Les dépenses traduisent assez bien la fonction de proximité de la collectivité communale dont le budget est très diversifié et ne dégage pas de secteur d'intervention dominant. Les dépenses montrent aussi que la commune est, économiquement parlant, très peu prêteuse, elle a un budget de réalisation : elle subventionne relativement peu (les transferts versés sont souvent obligatoires et représentent moins de 15% des budgets) mais réalise souvent elle-même les opérations qu'elle finance, ce qui se traduit particulièrement par l'importance des dépenses de personnel et d'équipement.

Les recettes traduisent la dépendance générale vis-à-vis des transferts reçus (environ 1/3 du budget) et la variété des sources fiscales.

La position géographique et institutionnelle des communes détermine fortement le niveau et la structure de leurs finances. La taille des communes, le caractère urbain ou rural, l'appartenance à une structure intercommunale sont autant de facteurs qui influencent fondamentalement les budgets. Indirectement, tous ces facteurs sont aussi à la base des différentes orientations politiques que prennent les communes : développement de zones d'activités pour augmenter les ressources de la TP*, effort fiscal des population pour combler un déficit...

1.2.1 Des budgets liés à la taille des communes³⁷

Concernant le volume budgétaire, le niveau moyen des recettes et des dépenses par habitant augmente globalement avec la taille de la commune.

37 PUMAIN, D et MATTEI, MF. 2003.- Données urbaines (4). - Paris : ECONOMICA. 433 p.

Plus en détail, le phénomène se décline pour les impôts et taxes. Dans les petites communes de moins de 500 habitants, le produit fiscal total représente en moyenne 224€/habitant, tandis qu'il atteint près de 800€/habitant dans les communes de 50000 à 100000 habitants.

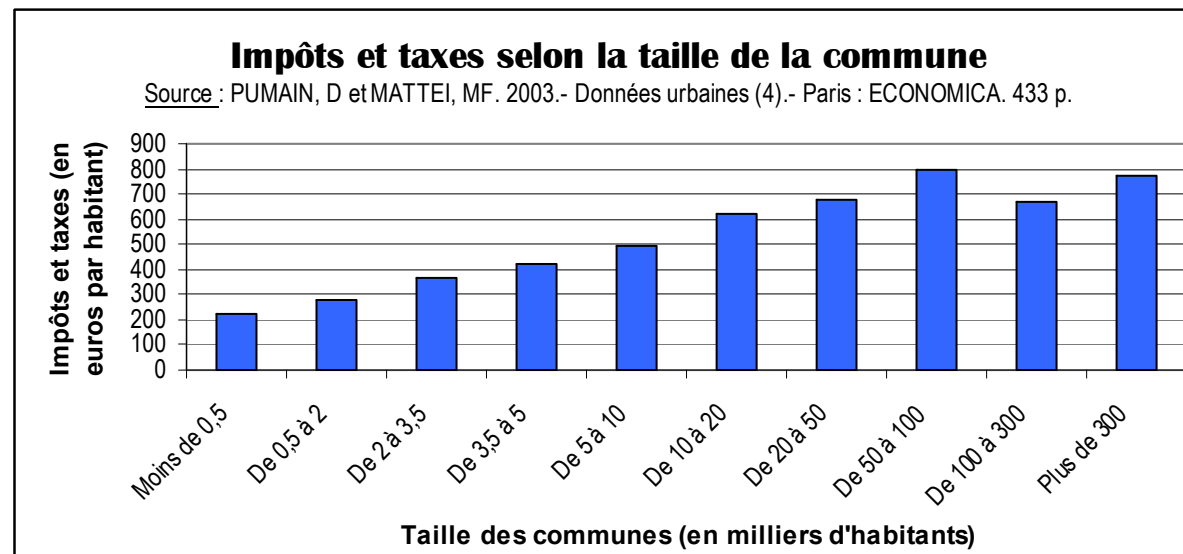


Figure 4 : impôts et taxes selon la taille des communes

Ces disparités sont le résultat de divers phénomènes.

Tout d'abord, on peut considérer que plus la taille de la commune augmente, plus les services à la population se complexifient et nécessitent donc des dépenses plus importantes. Les communes de plus grande taille sont également plus souvent amenées à jouer un rôle de place centrale nécessitant la mise en place de services plus rares et plus coûteux.

Ensuite, le niveau plus élevé des charges de fonctionnement dans les grandes communes implique de mettre en face des recettes correspondantes, en recherchant une fiscalité plus forte. Pour cela, elles s'appuient sur des bases fiscales plus élevées : le potentiel fiscal passe ainsi de 284€/habitant pour les communes de moins de 500 habitants à 732€/habitant dans les communes de 50000 à 100000 habitants. Ces différences sont liées au poids de la TP* dans l'ensemble de la fiscalité directe : le produit de la TP* ne représente que 22,2% du produit des contributions directes dans les communes de moins de 500 habitants, contre 39,7% dans celles de 5000 à 10000 habitants.

1.2.2 L'impact de la position dans la hiérarchie urbaine³⁸

L'étude à la source de ce paragraphe³⁹ distingue dans la hiérarchie urbaine :

- les pôles urbains constitués des unités urbaines offrant plus de 5000 emplois et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain ;
- les communes périurbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans les pôles urbains ou les communes attirées par ceux-ci ;
- les communes rurales, nommées ainsi par commodité, qui constituent « l'espace à dominante rurale ».

Les communes rurales se caractérisent par des dépenses plus élevées par habitant, tant en fonctionnement qu'en investissement. Elles consacrent une part moins importante que les communes urbaines aux charges de personnel et bénéficient d'une richesse fiscale moindre, bien que supérieure à celle des communes périurbaines.

Effectivement les communes du pôle urbain bénéficient de bases fiscales beaucoup plus larges que les communes rurales et plus nettement encore que les communes périurbaines. Cela traduit pour l'essentiel la répartition très inégale des bases de la TP*, concentrée principalement dans les communes urbaines. Pour compenser les plus petites communes rurales (moins de 2000 habitants) pratiquent des taux d'imposition plus élevés. Les communes périurbaines pratiquent quant à elles des taux comparables à ceux des pôles urbains, et doivent donc se contenter d'un produit fiscal sensiblement plus faible.

Les dépenses d'investissement des communes rurales sont plus fortes, ce qui se traduit par un endettement plus élevé et, indirectement, par des intérêts versés plus lourds.

1.2.3 L'influence de l'appartenance à un groupement de communes⁴⁰

L'appartenance à une structure intercommunale a des conséquences directes sur les finances des communes, immédiatement visibles sur le niveau budgétaire et sur la fiscalité. Les communes voient disparaître de leur budget les charges de fonctionnement correspondant aux compétences transférées. Les groupements prennent le relais pour les dépenses correspondant à des projets lourds d'investissement, ce qui allège très progressivement les besoins d'emprunts et l'encours de la dette des communes.

38 PUMAIN, D et MATTEI, MF. 2003.- Données urbaines (4). - Paris : ECONOMICA. 433 p.

39 Les budgets des communes urbaines de Le Gléau et Rougier dans PUMAIN, D et MATTEI, MF. 2003.- Données urbaines (4). - Paris : ECONOMICA. 433 p.

40 PUMAIN, D et MATTEI, MF. 2003.- Données urbaines (4). - Paris : ECONOMICA. 433 p.

1.3 Fonctionnement des finances des groupements de communes

Le régime financier et la technique financière des groupements de communes (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale : EPCI) sont ceux de la commune. Les opérations financières réalisées par des EPCI* représentent près de 15% de l'ensemble des finances locales.

Jusqu'en 2000, la majorité de ces opérations étaient effectuées par des groupements sans fiscalité propre (syndicats de communes, par exemple), qui recevaient en conséquence une contribution des collectivités membres.

Les autres groupements, à fiscalité propre, s'élèvent en 2007 à 2588⁴¹. Leur fiscalité propre, qui est importante, leur donne droit à l'attribution de certains concours de l'Etat (DGF*, DGE, FCTVA).

Actuellement, les groupements à fiscalité propre concernent environ 80% de la population française.

1.3.1 Quatre types de régimes fiscaux pour les structures intercommunales à fiscalité propre⁴²

Pour rappel, il existe quatre catégories de groupements à fiscalité propre :

- les communautés urbaines (CU) ;
- les communautés d'agglomération (CA) ;
- les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) ;
- les communautés de communes (CC).

Les quatre types de régimes fiscaux qui peuvent leur être appliqués sont :

- la fiscalité additionnelle ;
- la fiscalité mixte (TPU* avec fiscalité additionnelle sur les impôts ménages) ;
- la taxe professionnelle de zone (TPZ) ;
- et la taxe professionnelle unique (TPU*).

41 Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales. Avril 2007.- L'intercommunalité à fiscalité propre en 2007.- BIS : Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n°54. p 1-4

42 Direction Générale des Collectivités Locales. [s.d].- Fiche n°9 : la taxe professionnelle et l'intercommunalité.- Paris : DGCL. 6 p

1) La fiscalité additionnelle

Les communes membres d'un EPCI* à fiscalité additionnelle continuent de voter des taux et de percevoir des produits sur les quatre taxes directes locales (taxe habitation, taxes foncières et TP*).

Parallèlement, des taux additionnels sont uniformément appliqués sur l'ensemble du territoire de l'EPCI*. La première année, la structure de ces taux est identique à celle des communes membres. Les années suivantes, l'EPCI* peut faire varier les taux des quatre taxes en respectant les règles des finances.

2) La fiscalité mixte

Ce régime permet aux EPCI* à TPU* de lever, en plus de cette dernière, une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation et les taxes foncières.

3) La taxe professionnelle de zone (TPZ)

Sur le territoire d'une zone d'activités économiques (ZAE) gérée ou créée par un EPCI* à fiscalité additionnelle, celui-ci perçoit l'intégralité de la TP* acquittée par les entreprises.

4) La taxe professionnelle unique (TPU)

Seul le groupement perçoit le produit de la TP* à la place de ses communes membres. Il vote le taux de cette taxe applicable sur l'ensemble de son territoire et en perçoit l'intégralité du produit.

Le taux communautaire de la TP* ne peut, la première année, dépasser le taux moyen pondéré de cette taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes membres. Les années suivantes, l'évolution du taux de TPU* est liée à l'évolution des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation constatée sur le territoire des communes membres.

Comme l'indique le tableau suivant, le régime fiscal de la TPU* rencontre un franc succès, en 2003 42% des EPCI* relèvent de la TPU*.

Répartition des EPCI par régimes fiscaux en 2003		
Régime fiscal	Nombre d'EPCI	En % du total des EPCI
Fiscalité additionnelle	1 433	58
<i>dont TPZ</i>	577	23
TPU	1 028	42
Total	2 461	100

Source : DGCL, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2003 ».

Tableau 4 : répartition des EPCI par régimes fiscaux

1.3.2 Le poids de la taxe professionnelle dans les ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre⁴³

La TP* représente une ressource prépondérante au sein des ressources fiscales des EPCI*, ainsi que des communes membres.

Le tableau suivant présente les montants de TP* (en milliers d'euros) perçus par chaque catégorie d'EPCI* à fiscalité propre (à l'exclusion de ceux concernés par une transformation), ainsi que leur poids dans le produit total des quatre taxes.

⁴³ Direction Générale des Collectivités Locales. [s.d].- Fiche n°9 : la taxe professionnelle et l'intercommunalité.- Paris : DGCL. 6 p

Montants de TP perçus par les EPCI à fiscalité propre en 2003 (en K€)	Communautés de Communes	Communautés Urbaines	Communautés d'agglomération	Syndicat d'agglomération nouvelle	Total EPCI à fiscalité propre
TP additionnelle	366 946	31 830			398 776
TPZ	42 167	2 475			44 642
TPU	1 296 180	1 482 193	4 259 127	339 852	7 377 352
Total du produit de TP	1 705 293	1 516 498	4 259 127	339 852	7 820 770
Part de la TPU dans le produit total de la TP (en %)	76,0%	97,7%	100,0%	100,0%	94,3%
Total du produit des 4 taxes	2 287 044	1 653 884	4 259 127	339 852	8 539 907
Part de la TP dans le produit des 4 taxes (%)	74,6%	91,7%	100,0%	100,0%	91,6%

Source : DGCL, « Guide statistique de la fiscalité directe locale 2003 »

Tableau 5 : part de Taxe Professionnelle dans les EPCI en fonction du régime fiscal

La TP* représente 91,6% des ressources fiscales des EPCI* à fiscalité propre. Par ailleurs, la TPU* représente 94,3% de la TP* perçue par les EPCI* à fiscalité propre et la totalité des ressources des Communauté d'agglomération et des Syndicats d'Agglomération Nouvelle.

Deux raisons permettent d'expliquer l'importance de la TPU* pour les EPCI* :

- les politiques de soutien à la mise en place de Communauté d'Agglomération et de Communauté de Communes à TPU*, en particulier le supplément de dotation moyenne par habitant pour les Communauté de Communes, ont incité les élus à opter pour ce régime fiscal ;
- la TPU* est un outil essentiel pour la mise en oeuvre des compétences qu'exercent les EPCI*, tant par la mise en commun des ressources que par son rôle pour mettre fin à la concurrence fiscale sur un territoire.

La TPU* apparaît ainsi comme un élément structurant de l'intercommunalité. Face à cette prédominance, il est compréhensible que les EPCI* et les communes s'investissent fortement dans le développement économique de leur territoire. On comprend mieux aussi quels sont les enjeux de la concurrence accrue qui s'exerce entre groupements de communes, et qui indirectement conduit à une consommation d'espaces déraisonnée par la multiplication de zones d'activités.

1.3.3 Les relations financières entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres⁴⁴

Deux mécanismes principaux ont été mis en place pour réguler les relations financières entre les EPCI* et leurs communes membres : l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire.

1) L'attribution de compensation

L'attribution de compensation est versée par les EPCI* à TPU* à leurs communes membres, afin d'assurer la neutralité budgétaire pour chaque partie lors du passage à la TPU*. Il s'agit d'une dépense obligatoire.

La base de calcul de l'attribution de compensation est constituée, pour chaque commune bénéficiaire, par le produit de TP* perçu par celle-ci l'année précédant l'institution de la TPU*, augmenté des compensations de la part « salaire » qu'elle a perçues la même année et de la réduction des recettes dans les bases de TP*, ainsi que, le cas échéant, des mesures du « pacte de relance pour la ville » (loi du 14 novembre 1996) dans les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.

Le montant ainsi obtenu est réduit du coût des charges transférées par la commune à l'EPCI*. L'attribution de compensation ne peut être indexée.

2) La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire est versée par un EPCI* à fiscalité propre à ses communes membres ou aux EPCI* à fiscalité propre limitrophes. L'objectif de la dotation de solidarité est de réduire les inégalités. Les communautés urbaines doivent obligatoirement instituer une dotation de solidarité, quel que soit leur régime fiscal. Pour les autres EPCI* à fiscalité propre, la mesure est facultative.

Les critères de répartition tiennent compte de la population, du revenu moyen par habitant, du potentiel fiscal par habitant, des charges communales... D'autres critères complémentaires peuvent être choisis tels que le pourcentage de logements sociaux de chaque commune, la contribution au développement économique de la communauté...

44 Direction Générale des Collectivités Locales. [s.d].- Fiche n°9 : la taxe professionnelle et l'intercommunalité.- Paris : DGCL. 6 p

2. Problématique basée sur un constat d'échec général : l'étalement urbain ne faiblit pas

Malgré les lois et les outils mis en place depuis la fin des années 60, l'étalement urbain ne faiblit pas.

D'après les résultats de l'enquête annuelle Teruti de 2003, analysés par l'Institut Français de l'ENVironnement (IFEN)⁴⁵, les espaces artificiels représentent 8% des 549192 km² de la France métropolitaine. Ce chiffre n'est pas à prendre à la légère, d'autant plus que les constructions d'habitations et les espaces verts associés, les infrastructures, les équipements sportifs ou de loisirs et tous les autres bâtiments...connaissent une augmentation accrue de 1,6% depuis 1992 (contre 1,2% de 1981 à 1990) au détriment des espaces naturels.

Par ailleurs, en cinq ans, de 1999 à 2003, ce sont environ 1,5 millions de logements qui ont été mis en chantier. Une fois achevés en 2006, ces logements neufs abritent 6% de la population. Or 62% sont des maisons individuelles, majoritairement construites dans les grandes banlieues et couronnes périphériques⁴⁶. Les phénomènes urbains se disséminent dans un territoire toujours plus élargi...

Depuis plus de 30 ans, aucune mesure politique n'a obtenu de résultats concluants en matière de lutte contre l'étalement urbain. Pourquoi ces lois n'ont-elles pas eu l'effet escompté ?

Actuellement, la société a-t-elle vraiment conscience de ce problème ? A l'heure de l'épanouissement du développement durable, les médias expriment-ils souvent le problème de la consommation d'espaces ? Cette loi ne pendra-t-elle pas toute son ampleur lorsque l'étalement urbain sera connu de tous ?

Créée par des professionnels de l'aménagement-urbanisme parfaitement conscients du problème de l'étalement urbain, la loi SRU* est quelque peu avant-gardiste, elle essaie de mettre au premier plan les problèmes de consommation d'espaces des villes. Néanmoins sa précocité est peut être un obstacle à son efficacité, les collectivités locales n'ont pas conscience de leur rôle dans la lutte contre l'étalement urbain et l'amplifient par leur développement local inadapté. Selon Marie-Noëlle Lienemann⁴⁷, la prise de conscience est en marche, la loi SRU* est l'instrument de la conviction, de la révolution culturelle...

En outre, peut-être que réduire l'étalement urbain à ses aspects négatifs ne reflète pas la réalité à laquelle les collectivités locales sont confrontées.

45 COUTELLIER, A. Janvier - Février 2003. - L'artificialisation s'étend sur tout le territoire.- IFEN, n°80. p 1-4.

46 ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p.

47 LIENEMANN, MN. 2002.- Colloque sur l'étalement urbain, discours.- Toulouse : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Le développement local est le moteur essentiel et indispensable des collectivités locales. Améliorer son image, propager un certain dynamisme et engendrer un franc développement local passe par une croissance économique et démographique. Les communes ont besoin d'un renouvellement constant de leur population pour maintenir, moderniser et amortir leurs équipements.

Mais comment développer un territoire sans consommer de l'espace ? L'exercice est difficile. Le développement économique et démographique est indissociable de la consommation d'espace : aménagements d'espaces à vocation économique, de lotissements, créations d'infrastructures, d'équipements et réseaux divers...

Tous ces facteurs font qu'**en milieu périurbain particulièrement, le développement local suscite l'étalement urbain**. Pour les collectivités locales, ce processus d'urbanisation est indirectement synonyme de développement et de croissance pour leur territoire.

Dans un contexte de logement en crise dominé par l'archétype de la maison individuelle, il est difficile pour les élus locaux de ne pas autoriser la construction de logements et notamment de pavillons. En outre, face à une société toujours plus exigeante, les demandes de service à la personne explosent et poussent les communes à rechercher plus de moyens pour répondre à ces attentes. Levier essentiel du budget communal, la TP* est le meilleur moyen de développer un territoire, il faut donc accueillir de nouvelles entreprises dans de nouveaux espaces aménagés à ce titre.

Dans ce schéma où **les finances locales sont à la base du développement local**, la place laissée à la lutte contre l'étalement urbain est vraiment réduite. Ainsi, indirectement **les finances locales encouragent la consommation d'espaces**.

Vérifier cette hypothèse présente un enjeu important pour comprendre les difficultés des politiques actuelles à limiter le phénomène.

RECAPITULATIF

➔ *PROBLEMATIQUE*

Depuis plus de 30 ans, aucune mesure politique n'a obtenu de résultats concluants en matière de lutte contre l'étalement urbain. Pourquoi ces lois n'ont-elles pas eu l'effet escompté ?

➔ *HYPOTHESE*

Face aux aspirations résidentielles des français, aux pressions foncières, aux demandes sociales... **le développement local, et particulièrement en milieu périurbain, suscite l'étalement urbain. Les finances locales sont à la base du développement local et encouragent de fait la consommation d'espaces.**

Sans exclure l'importance croissante des procédures intercommunales, telles que les SCoT*, une partie conséquente des décisions d'aménagement et d'urbanisme restent au niveau de la commune, notamment à travers l'établissement de PLU* et de délivrance de permis de construire, c'est pourquoi la commune demeure l'échelle de ce projet.

3. Relations d'interdépendance entre élus, entreprises et population

Afin de mieux cerner les motivations des collectivités locales concernant leur développement territorial, il est primordial de définir et d'expliquer les relations qui s'opèrent entre trois acteurs essentiels : élus locaux, entreprises et population. Le schéma suivant représente ces relations d'interdépendance.

Figure 5 : relations d'interdépendance entre élus, entreprises et population

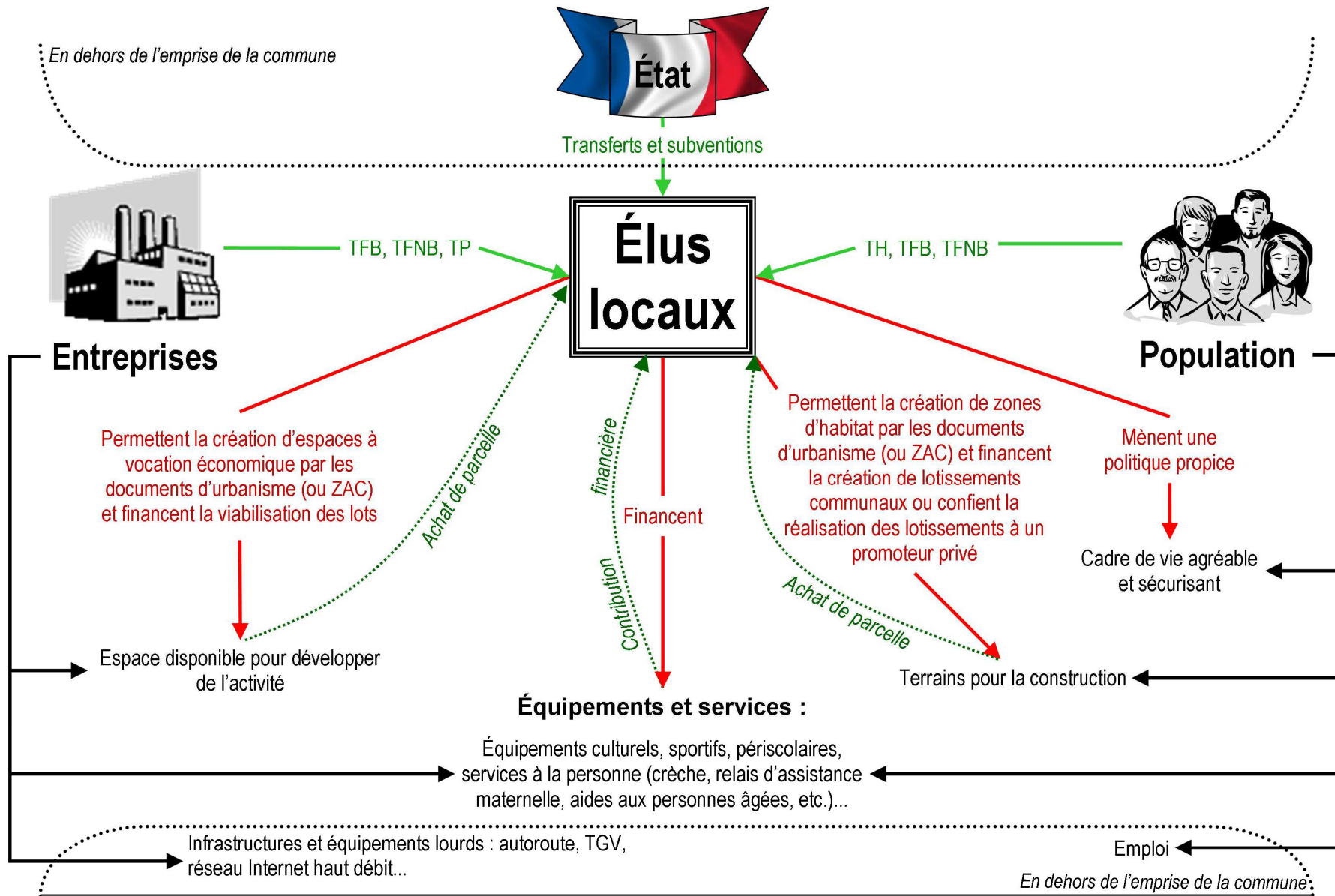


SCHÉMA DES RELATIONS ENTRE ÉLUS, ENTREPRISES ET POPULATION

Les élus locaux sont les acteurs centraux de la périurbanisation. Par les documents d'urbanisme et le permis de construire, ils sont les responsables du développement urbain. En répondant aux aspirations résidentielles de la population, dans un contexte de pression foncière dopé par les politiques d'accès à la propriété (PAP*, PTZ*), les communes périurbaines ont trouvé le moyen de se développer.

Pour faire face aux phénomènes de desserrement et de vieillissement de la population, pour maintenir leurs équipements et leurs superstructures, les communes ont besoin d'entretenir un brassage de population, une mixité démographique (diversifier les classes d'âges d'une population).

Sans cesse en renouvellement, dans un objectif constant de promotion et de valorisation de la ville, les communes s'adaptent aux besoins grandissants d'une population toujours plus demandeuse, exigeante et mobile. La population est surtout à la recherche d'un cadre de vie sachant conjuguer les atouts du milieu rural : la nature, le calme, les grands espaces...et ceux de la ville : les services, les équipements, l'animation... En conséquence, le marketing urbain est devenu un phénomène fleurissant qui ne touche plus seulement les grandes villes. Sans cibles précises, il est toutefois orienté vers les acteurs économiques, la population résidente, et de plus en plus vers les populations itinérantes à la recherche de loisirs⁴⁸. Dans ce contexte, on assiste parfois dans des territoires peu soudés à une multiplication d'équipements et de services identiques qui surpasse la demande et diminue leur rentabilité.

L'urbanisation rend nécessaire la création ou l'extension d'équipements publics, d'infrastructures ou de superstructures : voiries et réseaux, crèches, écoles, équipements sociaux... La liste n'est pas limitative mais évolue en fonction de la demande sociale et des progrès techniques. Le coût de ces équipements est à la charge des collectivités locales ou de leurs groupements qui en sont maîtres d'ouvrage, et la péréquation fiscale en fait une charge répartie sur l'ensemble des habitants⁴⁹.

Lorsque la croissance démographique est trop soudaine, les communes sous influence urbaine se trouvent rattrapées par une mutation rapide et massive à laquelle elles ne s'étaient pas préparées, qu'il s'agisse des équipements, des services, des transports ou des outils de maîtrise et de conception urbaine. La ville diffuse, qui s'y développe, produit dans les espaces ruraux une urbanisation ségrégative, banalisant le territoire en même temps qu'elle accélère les besoins de déplacement⁵⁰.

De plus en plus, les communes périurbaines, les plus proches des pôles urbains, sont considérées par les communes urbaines comme responsables de l'étalement urbain, mais paradoxalement pour des raisons différentes de celles qui sont généralement avancées. En effet, certaines communes périurbaines rechignent à accueillir la demande qui se presse à leur porte, et/ou sélectionnent les nouveaux arrivants en imposant des contraintes que les populations modestes ne peuvent surmonter (absence de logements intermédiaires ou collectifs plus adaptés aux jeunes, aux familles monoparentale, aux personnes âgées seules...). De ce fait, elles poussent les ménages périurbains sans autre alternative à s'éloigner un peu plus de la ville et de leurs emplois.

Ce comportement consolide les prix fonciers par le renforcement de la rente foncière⁵¹. Effectivement, lorsqu'une nouvelle urbanisation est mise en place, elle crée de la plus-value. Une partie de cette plus-value est projetée dans les marchés fonciers et immobiliers, il s'agit de la

48 LOUBIERE, A et ZIMMERMANN, A. Septembre - octobre 2005.- Dossier « la ville marketing ».- *Urbanisme*, n°344. p 45-74

49 BERTHIER, I. Septembre - octobre 2001.- Accorder la fiscalité avec les principes d'aménagement.- *Diagonal*, n°151. p 20-23

50 THIBAULT, JM. Septembre - octobre 2004.- Le CAUE fait face à l'étalement urbain.- *Urbanisme*, n°338. p 62-63

51 WIEL, M. Mars - avril 2002.- Comment transformer un coût de mobilité en acquisition foncière ?.- *Etudes foncières*, n°96. p 16-17

rente foncière d'urbanisation (valeur que prend au minimum un terrain quand on le rend constructible). L'urbanisation déterminant simultanément des coûts et des profits, il est cohérent de capter les seconds pour financer les premiers. Il s'agit de la règle d'or de l'économie publique locale qu'illustre le schéma précédent : financer les coûts de développement des services collectifs par la rente foncière et immobilière, pour la part en capital via le prix d'acquisition des lots et pour la part récurrente via un impôt foncier annuel sur la valeur des propriétés⁵².

Par l'aménagement d'espaces à vocation économique dans les documents d'urbanisme ou par la création de Zones d'Aménagements Concertés (ZAC), les communes cherchent à attirer un autre acteur : les entreprises. Elles ont en effet un rôle essentiel à jouer dans ce processus. Dans un premier temps, elles constituent une ressource fiscale indispensable au budget communal. Secondairement, elles permettent de lutter localement contre le chômage, de dynamiser le territoire et d'embellir l'image communale.

Cependant, les communes périurbaines se doivent de conserver un cadre de vie de qualité, toujours dans un esprit de marketing urbain, qui ne saurait être dégradé par des activités polluantes ou bien troublantes. Elles effectuent donc une sélection des types d'activités compatibles avec le mode de vie que souhaitent les résidents. Les activités à forte valeur ajoutée, telles que les cosmétiques et les hautes technologies sont alors très prisées, tandis que par exemple le secteur de la logistique est beaucoup moins apprécié.

Selon certains auteurs⁵³, la volonté des élus ne suffit plus à attirer des entreprises sans prendre en compte les facteurs structurels du développement économique local. Aujourd'hui, c'est au niveau de l'intercommunalité que se posent les enjeux de développement économique. En ce sens, la TPU* présente une grande avancée, vers la péréquation de la fiscalité et des dotations de l'Etat.

Aujourd'hui, l'espace de l'étalement urbain fait face à une contradiction intéressante. Avec l'émergence de l'habitat individuel en milieu périurbain voir rural, on recherche un espace vierge de nuisances urbaines, mais qui bénéficie toutefois de tous les avantages de la ville. Cet espace est donc un espace urbain à la campagne, mais urbain seulement pour les aspects jugés positifs de la ville (services et équipements), et non pour les nuisances que ces services et équipements apportent.

52 HALLEUX, JM. Novembre - décembre 2001.- Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie.- *Etudes foncières*, n°94. p 18-21

53 PAQUOT, T. Mai - juin 2000.- Claude Bartolone et la SRU.- *Urbanisme*, n°312. p 54-58



III. Etude de cas : l'aire urbaine d'Orléans

1. Un territoire fortement soumis à l'étalement urbain

1.1 Présentation générale

Après l'analyse des finances communales et des groupements, l'hypothèse doit être vérifiée concrètement sur un territoire choisi. Le terrain d'application de ce projet de recherche se situe sur plusieurs communes de l'aire urbaine d'Orléans.

Il paraît donc intéressant de dresser le portrait du terrain d'application, l'aire urbaine d'Orléans, notamment à partir du Portrait de l'aire urbaine d'Orléans de l'INSEE Centre (2003), et du diagnostic du PLH de l'agglomération orléanaise, réalisé par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise en 2004.

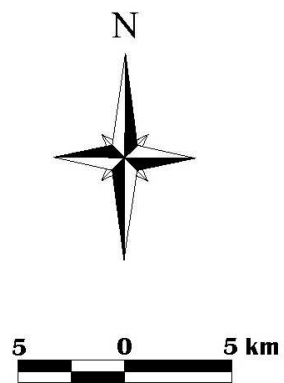
Selon l'INSEE (Cf. Annexe 2), une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par :

- un pôle urbain, qui est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois n'étant pas elle-même attirée à plus de 40 % par une autre unité urbaine ;
- et des communes rurales ou unités urbaines (couronnes périurbaines) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

La carte suivante illustre l'aire urbaine d'Orléans et les différentes communes qui la composent.

Carte 1 : aire urbaine d'Orléans

Aire urbaine d'Orléans



Légende :

-  Aire urbaine
-  Loire

D'après le Portrait de l'aire urbaine d'Orléans. AUAO. 2003



Aujourd'hui, l'aire urbaine d'Orléans regroupe 90 communes dont au moins 40% des actifs travaillent dans l'agglomération. Sur une vingtaine d'années, l'influence de l'agglomération s'est notablement développée, l'aire urbaine passant de 55 communes en 1982 à 68 en 1990 et 90 en 1999, mais sans que cela corresponde à un développement du poids économique des communes extérieures à l'agglomération.

L'aire urbaine présente une forme assez régulière, dont les limites les plus éloignées ne sont pas distantes de plus de 35 km de la ville centre. De 1990 à 1999, elle a gagné 26400 habitants et 13000 emplois, dont respectivement 78% et 89% dans l'agglomération. À sa périphérie immédiate, les pôles de Châteauneuf-sur-Loire, à l'est, et de Beaugency, à l'ouest, continuent de résister à l'attraction du pôle d'emploi orléanais, grâce à la bonne tenue de leur économie locale.

Plus distante, l'Île-de-France et son coeur parisien continuent de jouer un rôle non négligeable dans l'attractivité du pôle orléanais. À l'ouest, Tours se doit d'être considérée, non plus comme la concurrente d'Orléans, la capitale régionale, mais plutôt comme une partenaire incontournable permettant de donner véritablement corps à l'axe ligérien.

Carte 2 : extension géographique de l'aire urbaine de 1982 à 1999

Extension géographique de l'aire urbaine de 1982 à 1999



Aire urbaine

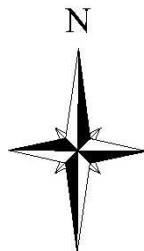
 AgglO Loire

Situation de 1982

■ Extension de 1982 à 1990

■ Extension de 1990 à 1999

Source : PLH de l'Agglo



Depuis plusieurs décennies, l'agglomération et son aire urbaine sont caractérisées par le fort accroissement de leur population et la jeunesse de leurs habitants – à l'origine d'ailleurs du dynamisme démographique. En 1999, l'aire urbaine d'Orléans comprenait 356000 habitants, les $\frac{3}{4}$ résidant dans l'agglomération. Dans la couronne périurbaine, les communes sont relativement peu peuplées : seules La-Ferté-Saint-Aubin et Meung-sur-Loire comptaient plus de 5000 habitants.

L'économie locale, riche en emplois, est caractérisée par un niveau élevé de qualification et un taux de chômage régulièrement en deçà du niveau national, témoignant d'une situation très nettement favorable. Il en résulte un impact positif sur la situation financière moyenne des ménages. À la fin du premier trimestre 2004, le taux de chômage de l'AggLO était de 7,8%, contre 8,7% pour la Région et 9,8% pour la France entière⁵⁴.

Bénéficiant d'une économie dynamique, pourvoyeuse d'emplois et de revenus, la situation sociale des ménages de l'aire urbaine d'Orléans est relativement favorable.

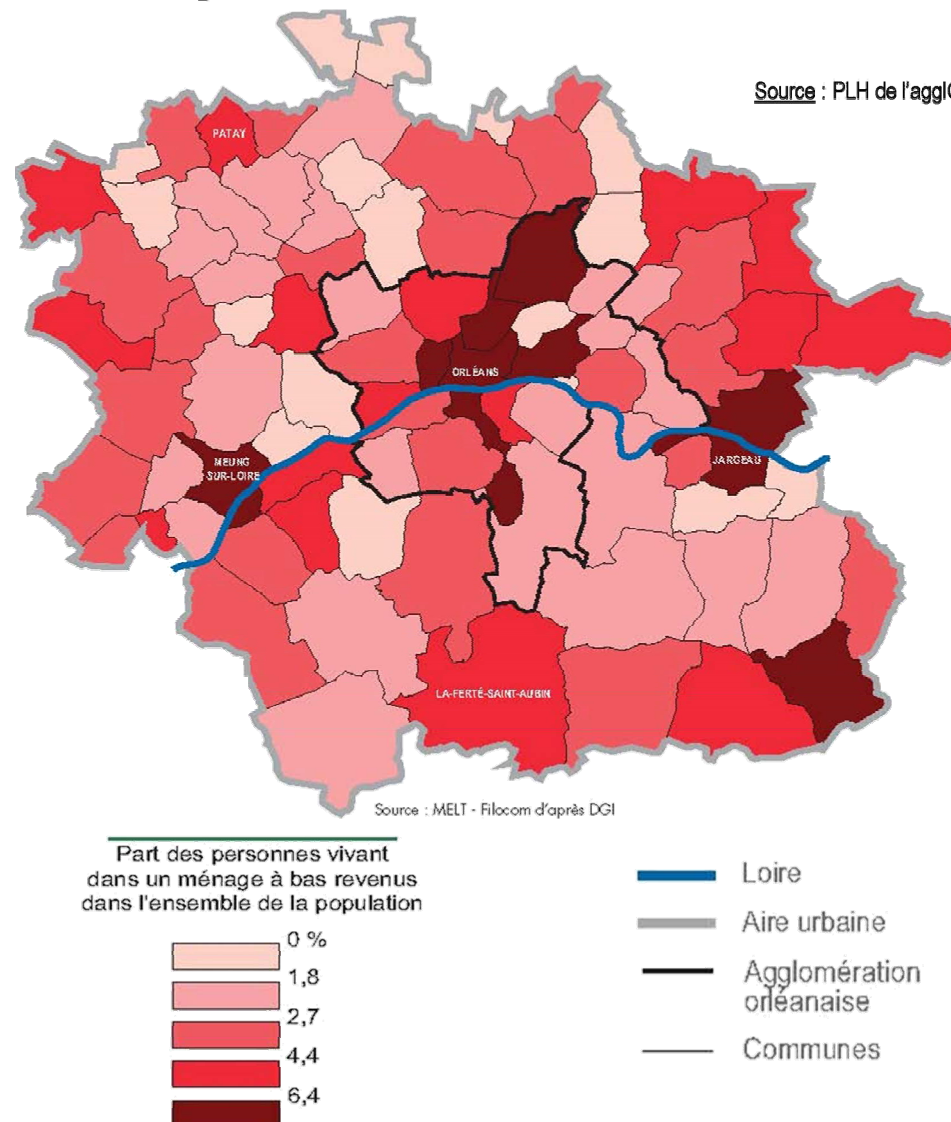
Cependant comme l'illustre la carte ci-contre, au sein même du territoire, la situation est contrastée : à Orléans et dans les pôles secondaires de l'aire urbaine (tels que Meung-sur-loire et Jargeau), les résidents sont, dans leur ensemble, moins favorisés. Cette caractéristique se généralise dans les villes centres et démontrent une concentration croissante de la précarité dans ces tissus.

Carte 3 : population à bas revenu en 2001

Cette forme de ségrégation spatiale, opposant des communes à la population relativement privilégiée à d'autres qui concentrent

Population à bas revenu en 2001

Source : PLH de l'aggLO



54 Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise. Juillet 2004.- Programme Local de l'Habitat de l'agglomération orléanaise : Diagnostic.- Orléans : AUAO. 145 p.

davantage de précarité, ne semble pas spécialement accentuée dans l'aire urbaine d'Orléans.

1.2 Le constat de l'étalement urbain

Les résultats de l'enquête annuelle Teruti, analysés par l'Institut Français de l'ENVironnement (IFEN) en 2003, montrent que depuis 1992, le Loiret figure parmi les départements dans lesquels l'emprise artificielle a le plus augmenté au détriment des espaces naturels (bâtiments, jardins et pelouses, routes et parkings...).

Pour l'agglomération, la base de données Spot Théma fournit la répartition des différents types d'occupation des sols en 1992 et 2003. Dans cet intervalle, la consommation d'espace sur l'agglomération représente 13 km², soit près de 9 fois la surface de l'inter mail d'Orléans. L'éparpillement et l'émiettement des nouveaux espaces urbanisés ne permettent pas de percevoir l'ampleur du phénomène.

Quatre grands types d'utilisation caractérisent l'occupation des sols de l'agglomération sur ses 33480 hectares en 2003 :

- 26% du territoire de l'agglomération est utilisé par une urbanisation résidentielle ;
- 8% par les activités économiques, commerciales, les grandes infrastructures, les carrières et les chantiers ;
- 36% par l'agriculture ;
- 30% par des espaces naturels.

Source : Spot Théma	Surface en 2003	Evolution 1992 - 2003	
Espaces agricoles	12080 ha	- 1500 ha	- 11 %
Espaces habitats	8230 ha	+ 800 ha	+ 11 %
Espaces activités	2490 ha	+ 540 ha	+ 28 %
Espaces naturels	10680 ha	+ 180 ha	+ 2 %

Tableau 6 : évolution du type d'occupation des sols de 1992 à 2003 dans l'Agglo

La période observée, entre 1992 et 2003, montre principalement une diminution des espaces agricoles de plus de 1% par an, au profit des espaces pour habitat (près de 1% /an) et des espaces pour activités qui ont le plus augmenté proportionnellement (2,5% /an).

Les nouveaux espaces pour activités économiques sont situés pour moitié à Ormes, Saran et Saint-Cyr-en-Val, avec le développement important de Pôle 45, de La Saussaye mais aussi avec l'implantation de cultures sous serres dans le Val. Le phénomène le plus sensible est la

constitution progressive d'une couronne de zones techniques, technologiques et logistiques isolant la ville habitée de son cadre naturel, illustré notamment par l'évolution des sites de Charbonnière, de la Saussaye et de Pôle 45.

1.3 La périurbanisation s'amplifie

L'aire urbaine d'Orléans comprenait 156000 logements en 1999. Comme pour la population, les ¾ sont implantés dans l'agglomération orléanaise.

Les grands traits du parc de logements font apparaître certaines spécialisations territoriales : aux communes caractérisées par un important parc de logements pavillonnaires occupés par leurs propriétaires, en proportion d'autant plus élevée que l'on s'écarte du centre, s'oppose une agglomération concentrant l'essentiel du parc collectif et des logements locatifs sociaux, notamment dans les communes les plus peuplées.

En effet depuis 1997, tandis que le volume de livraison de logements neufs tend à diminuer sur l'agglomération, tout en restant largement majoritaire, avec 63% des nouveaux permis, la construction s'est fortement développée dans la couronne périurbaine de l'agglomération orléanaise, essentiellement sous forme pavillonnaire en accession. Un effet de vase communicant s'est donc clairement installé entre une agglomération construisant moins qu'avant et une périphérie accueillant la différence.

L'habitat individuel est majoritaire dans toutes les communes de l'aire urbaine sauf Orléans. Sa part est de plus en plus forte au fur et à mesure de l'éloignement des communes par rapport à la ville-centre. Elle passe ainsi de 25% sur Orléans à des moyennes de 66% dans la banlieue et 83% dans la couronne périurbaine.

La construction pavillonnaire diminue depuis 1997, mais en restant à un niveau élevé. Son poids dans l'aire urbaine dépasse désormais 30%, alors qu'il était de 17% auparavant.

Les actes notariés confirment que 54% des terrains à bâtir vendus dans la couronne périurbaine entre 1997 et 2001 ont été achetés par des ménages originaires de l'agglomération orléanaise.

Cette "fuite" de population des communes centrales ne correspond pas à une explosion du dynamisme économique des communes périurbaines, l'activité restant en effet concentrée à 85% dans l'agglomération orléanaise. Elle résulte de la conjugaison de plusieurs phénomènes.

Tout d'abord, dans l'agglomération, malgré la présence d'un réel potentiel de terrains urbanisables, la rareté de l'offre foncière mise sur le marché a par ailleurs induit une forte pression sur les prix. Le coût moyen du foncier s'avère deux fois moins élevé en couronne périurbaine que dans l'agglomération. En 2004, il était de 23 € HT/m² dans la couronne périurbaine au lieu de 49 € HT/m² dans l'agglomération.

Les moindres coûts de la périphérie expliquent ainsi pour une bonne part l'extension urbaine au-delà des limites de l'agglomération avec la sérieuse contrepartie d'un allongement parfois important de la distance entre lieux d'habitat, de travail et de services.

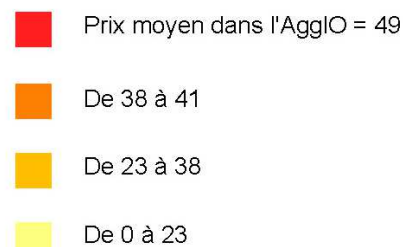
Carte 4 : prix des terrains à bâtir de 1997 à 2000

Prix des terrains à bâtir de 1997 à 2000

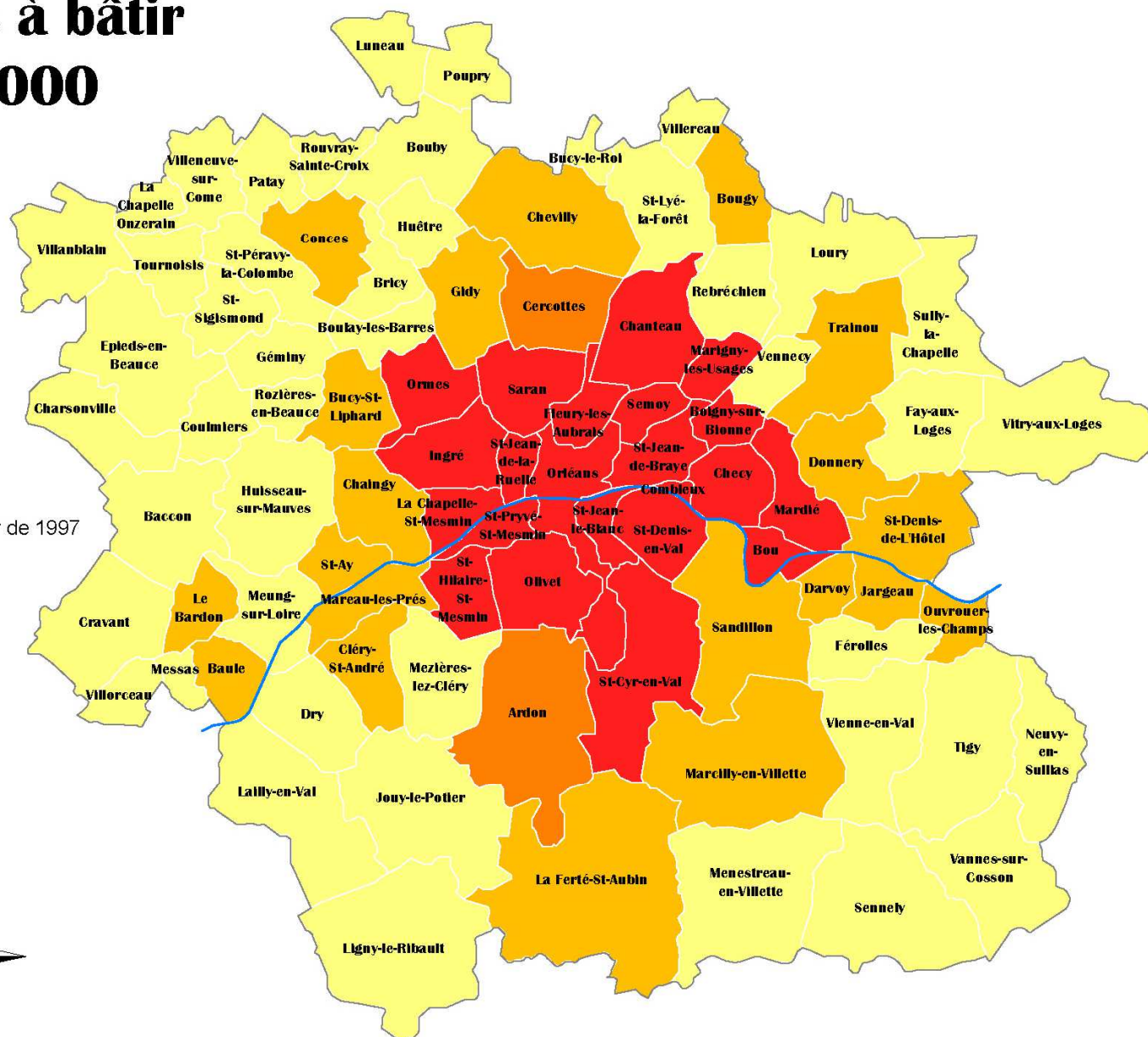
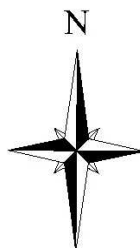
Légende :



Prix moyen hors taxe au m² des terrains à bâtir de 1997 à 2001 en euros constants 2001



Source : PLH de l'Agglo



De plus, dans cette couronne, l'existence d'un foncier plus directement disponible et beaucoup moins cher a facilité les opérations de constructions. Outre les candidats à l'accession ayant choisi délibérément de s'installer dans une commune rurale, de nombreux ménages au budget tendu ont opté pour cette solution, qui seule leur permettait de concrétiser leur projet. Face à un coût de construction égal et incompressible sur l'ensemble de l'aire urbaine, la seule marge de manoeuvre des ménages au budget resserré porte sur le prix du terrain, qui diminue en fonction de l'éloignement du coeur de l'agglomération.

L'analyse des PTZ* et des transactions foncières durant la période 1997-2002 va en effet dans ce sens. L'évolution récente de la construction de logements dans les communes périphériques suit d'assez près celle du PTZ*, dont la délivrance est réservée aux ménages ne dépassant pas certains plafonds de ressources. Les PTZ* se sont avérés essentiels dans l'urbanisation de la couronne périurbaine, qui a consommé plus de la moitié des prêts considérés (avec environ 52% soit 2089 prêts). Ils ont contribué à financer 60% des logements autorisés contre 33% en banlieue, et 10% à Orléans.

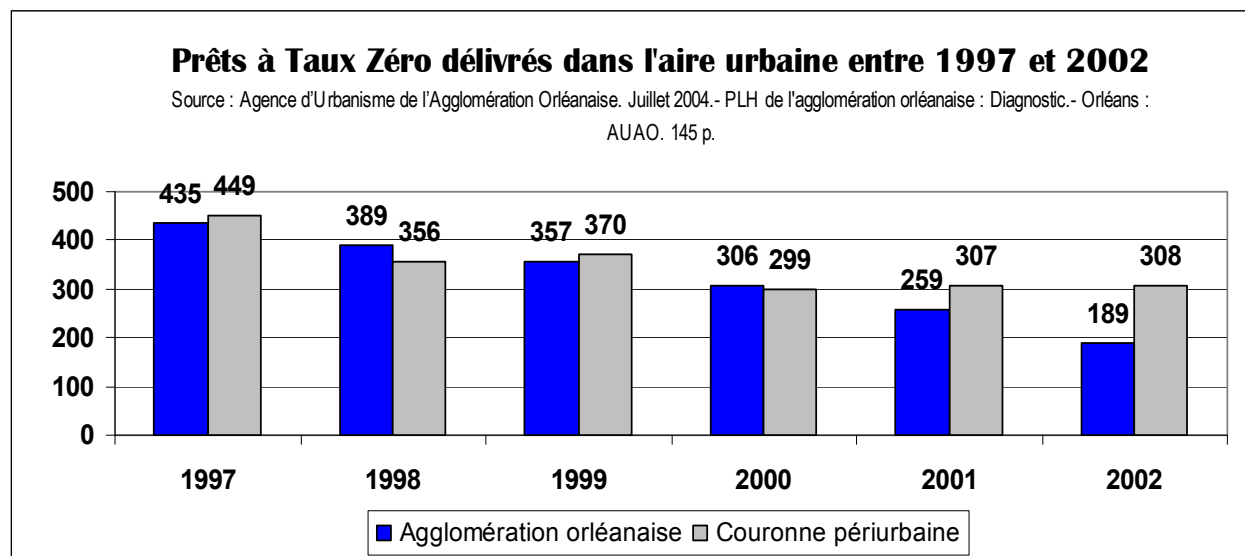


Figure 6 : PTZ délivrés dans l'aire urbaine entre 1997 et 2002

L'attractivité des communes rurales extérieures à l'agglomération apparaît ainsi nettement. Toutefois, il s'avère que le dynamisme de la construction concerne surtout des territoires bien desservis par les axes routiers et bénéficiant d'un environnement paysager de qualité (bords de Loire, forêt d'Orléans, Sologne). Ces éléments semblent donc orienter de façon déterminante le choix des ménages quant à l'implantation de leur nouveau logement.

L'urbanisation périphérique s'est donc, pour partie, développée en raison du décalage entre la forte attractivité de l'agglomération et sa capacité à répondre aux besoins en logement. La construction dans les communes rurales a donc été dynamisée par une population d'accédants à revenu modeste.

En absorbant près du quart de l'accroissement de population de l'aire urbaine au cours de la dernière décennie, la couronne périurbaine a contribué au développement démographique et économique du territoire orléanais. Cependant, si le prix des terrains dans la couronne périurbaine a peu évolué jusqu'en 2000, il a augmenté de 17% en 2001, alors qu'il se stabilisait dans l'agglomération pour la première fois depuis 5 ans, traduisant ainsi l'apparition d'une nouvelle pression sur le foncier des communes rurales.

1.4 Bilan : un territoire adapté pour ce projet de recherche

Cette présentation et cet état des lieux sur l'étalement urbain du territoire affirment la pertinence de l'application de ce projet de recherche sur l'aire urbaine d'Orléans. Ce territoire est fortement touché par l'expansion urbaine et la périurbanisation, et dans un contexte socio-économique dynamique, on n'imagine pas cette tendance s'inverser ou ralentir.

Au-delà de ce constat, ces données, notamment cartographiques, permettent de définir une méthode de sélection des communes à étudier adaptée spécifiquement au territoire en fonction de ses caractéristiques. De ce but, une partie est consacrée à l'élaboration et la justification de la méthode employée dans ce projet.

L'étalement urbain ne peut pas se résumer à la périurbanisation, le développement de zones d'activités est aussi important en matière de consommation d'espaces. Etant donné que le développement économique est généralement une compétence des groupements de communes, il est important de dresser le portrait des structures intercommunales du territoire et de leurs zones d'activités.

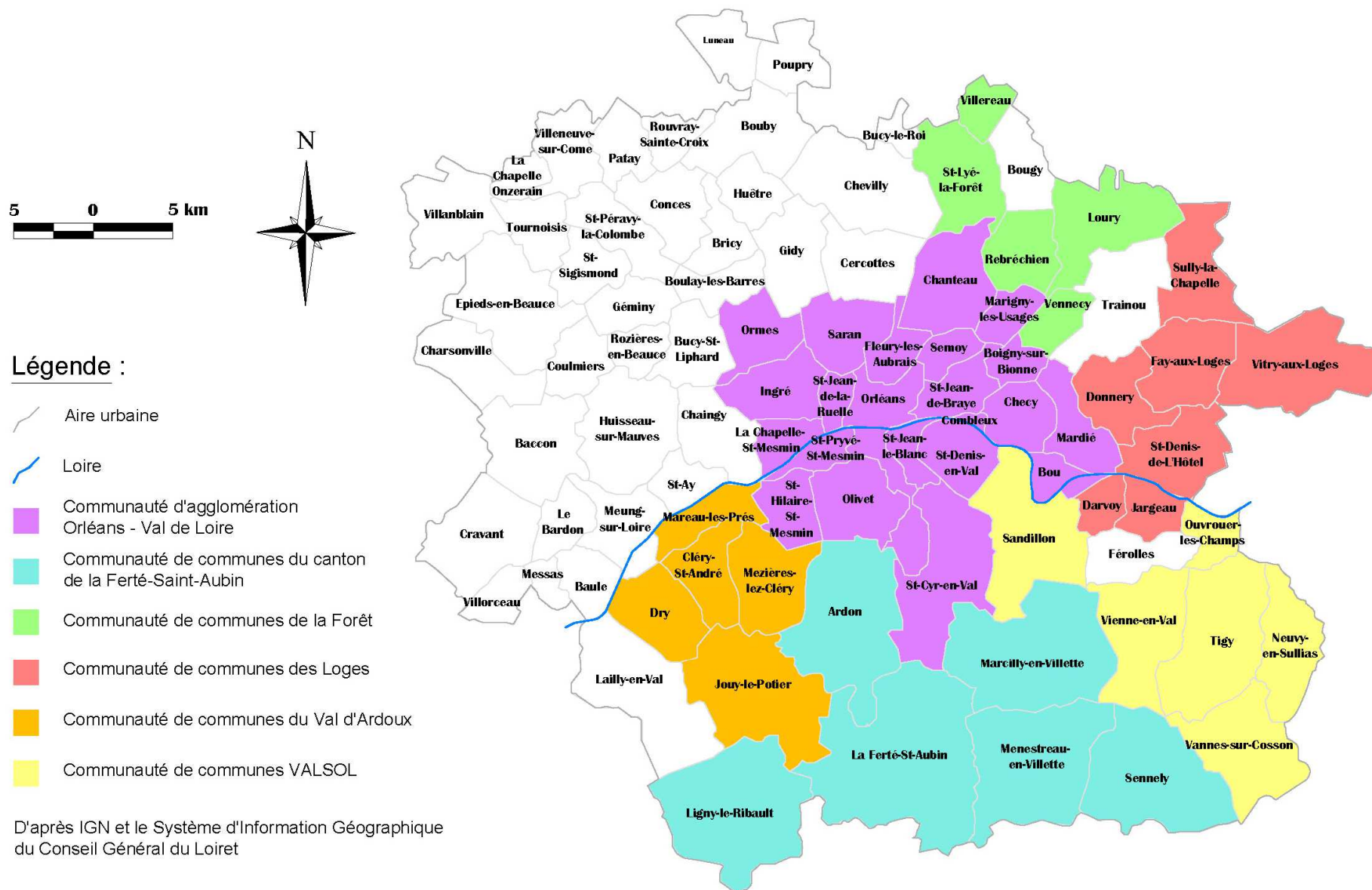
2. Les Etablissements Publics à Coopération Intercommunale à fiscalité propre du territoire

L'aire urbaine comporte six EPCI* à fiscalité propre, qui couvre seulement la moitié du territoire :

- la Communauté d'agglomération Orléans - Val de Loire (AgglO),
- la Communauté de communes du canton de la Ferté-Saint-Aubin,
- la Communauté de communes de la Forêt,
- la Communauté de communes des Loges,
- la Communauté de communes du Val d'Ardoux,
- la Communauté de communes VALSOL.

Carte 5 : EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine d'Orléans

EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine orléanaise



2.1 Le développement économique de la Communauté d'Agglomération Orléans – Val de Loire, l'Agglo (Cf. Annexe 3)

Quelques chiffres illustrent l'Agglo :

- 330 km² de superficie
- 270000 habitants
- 22 communes
- 6700 entreprises.

Depuis 2003, le développement économique est une compétence exclusive de l'Agglo.

Condition essentielle du dynamisme de l'agglomération, le développement économique doit permettre d'assurer à l'Agglo des ressources financières durables. Son projet vise à valoriser ses atouts (proximité de Paris, bassin d'emploi actif ...) tout en progressant sur ses points faibles (création d'entreprises, modernisation de l'artisanat et du commerce).

Depuis janvier 2002, la TPU* a été instaurée. Elle contribue à l'efficacité des actions de développement sur le territoire et à instaurer une égalité du traitement fiscal entre toutes les entreprises et une péréquation fiscale entre les communes membres.

Les zones d'activités à caractère industriel, artisanal ou commercial ont vocation à devenir une compétence exclusive de l'Agglo, en matière d'investissement mais aussi de fonctionnement et d'entretien. Le transfert se fera progressivement en accord avec les communes. Sont déjà classées en zone d'intérêt communautaire :

- les zones qui étaient déjà communautaires,
- les nouvelles zones créées par l'Agglo avec les communes,
- les autres zones font l'objet d'études pour définir les conditions de transfert.

Pour les zones mixtes habitat/activités, seule la partie activité a vocation à être d'intérêt communautaire, l'habitat restant communal.

Pour proposer aux entreprises des sites répondant à des exigences urbaines, environnementales et technologiques, l'Agglo veut développer à la fois des zones dites artisanales avec des terrains inférieurs à 5000 m² et des zones d'une superficie beaucoup plus importante (quelques dizaines d'hectares).

Les projets à court ou moyen terme de développement ou de viabilisation sont :

- le parc du Moulin à Olivet,
- les Bicharderies à Fleury-les-Aubrais,
- les zones 3 et 4 d'Orléans Charbonnière,
- l'extension du parc d'activités Orléans Sologne.

L'Agglo souhaite renforcer la qualité des offres aux entreprises notamment en matière de développement durable et de Haute Qualité Environnementale. Le parc technologique de la Charbonnière est un exemple de parc HQE réussi qui accueille de nombreuses entreprises (16 au total) de renom (Christian DIOR, Lexmark...) sur près de 1000 hectares.

Face à une pression foncière importante, la concurrence avec l'habitat se fait de plus en plus ressentir. L'Agglo reconnaît avoir des difficultés à trouver des terrains pour les activités économiques en zone urbanisée. Effectivement, certaines communes membres rechignent à accueillir des entreprises dans leur tissu urbain, elles préfèrent aménager des zones d'habitat moins source de nuisances et de conflits. Ce choix n'a pas réellement de conséquence négative sur leurs ressources fiscales, puisqu'elles bénéficient de la TPU* et en permettant la création d'habitat supplémentaire, elles augmentent leurs ressources en taxe d'habitation et en taxe foncière sur les propriétés bâties. Cet effet pervers de la TPU* progresse ; toutes les communes ne jouent pas le jeu de la solidarité fiscale et économique et choisissent de se reposer sur les autres. Face à ce manque d'opportunité, l'Agglo a de plus en plus tendance à développer les activités à la périphérie de l'agglomération (Pôle 45, Orléans Sologne...), même celles qui ont pourtant leur place dans le tissu urbain (tertiaire, services aux personnes, bureaux...).

Il est à présent utile de dresser le portrait des différents parcs d'activités de l'Agglo.

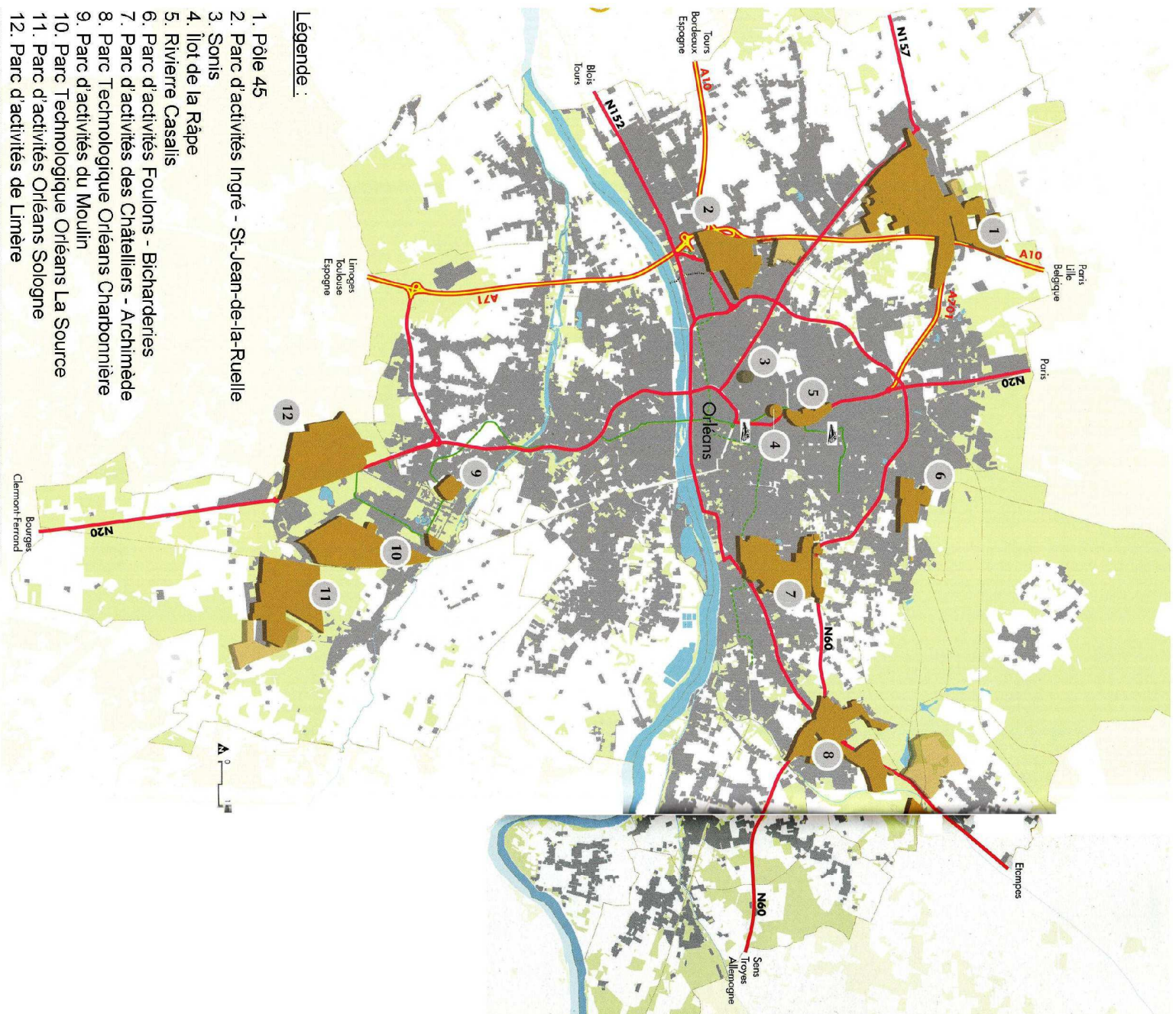
Tableau 7 : parcs d'activités d'intérêt communautaire de l'Agglo

Carte 6 : les parcs d'activités d'intérêt communautaire

Parc d'activités		Localisation	Accessibilité	Activités	Nombre d'entreprises	Nombre d'emplois	Surface (ha)			Services
							Totale	Disponible	Extensions prévues	
1	Pôle 45	Ormes, Saran, Ingré	A10, A71, RN 157, transports en commun	Logistique, cosmétique, électronique, mécanique	200	6000	370	50	30	Crèche et restaurant d'entreprises
2	Ingré - St-Jean-de-la-Ruelle	St-Jean-de-la-Ruelle, Ingré, La Chapelle-St-Mesmin	A10, A71, RN 152, RN 60, transports en commun	PME-PMI, tertiaires, services, bâtiments, commerces	500	5000	133		35	Crèche et restaurant d'entreprises
3	Sonis	Orléans, centre-ville	RN 20, RN 60 à 10 minutes, transports en commun, gare SNCF à 5 minutes	Tertiaires			30		7,5	
4	Îlot de la Râpe	Orléans, centre-ville	RN 20, RN 60 à 10 minutes, transports en commun, gare SNCF à 5 minutes	Tertiaires			28	2,5		
5	Rivière Casalis	Orléans, Fleury-les-Aubrais	RN 20, RN 60 à 5 minutes, transports en commun, gare SNCF à 2 minutes	Commerces, industries, centre d'appels	80	1300	30			
6	Foulons - Bicharderies	Fleury-les-Aubrais	RD 97, RN 60 à 3 minutes, transports en commun, gare SNCF à 10 minutes	Industrie, PME-PMI, BTP, agro-alimentaire	30	1350	8	3		
7	Châtelliers-Archimède	Orléans, St-Jean-de-Braye, Semoy	RN 60, transports en commun, gare SNCF à 10 minutes	Impression, mécanique, électronique, transport	230	5000	179	6,5		Restaurant interentreprises, crèche en projet
8	Orléans Charbonnière	St-Jean-de-Braye, Boigny-sur-Bionne, Marigny-les-Usages	RN 60, RN 152, transports en commun	Cosmétique, pharmacie, électronique, informatique, tertiaire	16	2500	385	76		Restaurant interentreprises
9	Moulin	Olivet	A71 à 10 minutes, RN 20, transports en commun	Services aux entreprises, entreprises innovantes	5	370	16	10		Restaurant interentreprises en projet
10	Orléans La Source	Orléans	RN 20, RN 60, transports en commun, A10 à 5 minutes	Université (4 facultés, IUT, école d'ingénieur), haute technologie, électronique, santé, services	70	6300		11		
11	Orléans Sologne	St-Cyr-en-Val	RN 20, transports en commun, A71 à 10 minutes	Logistique, électronique, Chimie, BTP	90	3500	210	25	70	
12	Limère	Ardon, St-Cyr-en-Val	RN 20, A71 à 5 minutes	Santé, électronique, informatique	13	1250		16		

Source : Direction du développement économique de l'AggIO. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007. - Orléans : AggIO. 37 p.

Les parcs d'activités d'intérêt communautaire



SOURCE : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007. - Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007. - Orléans : Agglo. 37 p.

2.2 Portrait des autres Communautés de Communes (Cf. Annexe 4)

Communauté de communes (CC)	Date de création	Régime fiscal	Développement économique
CC du canton de la Ferté-St-Aubin	Novembre 2006	TPU* (2007) sans DSC*	Pas encore d'espaces d'intérêt communautaire, transfert progressif des zones d'activités existantes. Pas de projets immédiats de développement économique.
CC de la Forêt	Décembre 1998	Fiscalité additionnelle	Parc d'activités du Point du Jour (Neuville-aux-Bois) de 27 ha en cour d'élaboration. Projet à moyen terme de développer un nouvel espace de 15-20 ha vers Neuville-aux-Bois.
CC des Loges	Décembre 1996	TPU* (2007) avec DSC*	Deux zones d'activités d'intérêt communautaire : la ZA de l'Evangile (Fay-aux-Loges et Donnery) en cour d'extension (ZAC* de 75 ha), à terme elle atteindra 90 ha ; et une ZA en cour d'acquisition foncière de 34 ha (St-Martin-d'Abbat).
CC du Val d'Ardoux	Décembre 1998	TPU* (2006) sans DSC*	Deux zones d'activités d'intérêt communautaire : la zone de la Métairie (Dry) en cour de réalisation (au total 9 ha) ; la zone de la salle (Cléry-Saint-André) de 2-3 ha.
CC VALSOL	Septembre 2005	Fiscalité additionnelle	Seuls les nouveaux aménagements sont d'intérêt communautaire. Projets de développement : extension de 8 ha de la zone d'activités de Vienne-en-Val (au total 15 ha) et étude de faisabilité pour la création à moyen terme d'une nouvelle zone d'activités.

Tableau 8 : renseignements sur les communautés de communes du territoire

2.3 Des EPCI à fiscalité propre très hétérogènes

Le caractère contrasté de l'aire urbaine est clairement révélé par la carte représentant les EPCI* à fiscalité propre du territoire. Elle distingue deux espaces : un premier qui s'étend du Sud de la Loire au Nord-Est de l'aire urbaine, caractérisé par une fort regroupement en intercommunalité ; et un second, au Nord-Ouest, sans aucune EPCI* à fiscalité propre.

Il est intéressant de voir que ces deux territoires correspondent quasiment aux deux types d'occupation du sol majeurs du territoire, à savoir l'agriculture et la forêt. Au Nord-Ouest de la Loire, on retrouve l'agriculture de la Beauce, au Sud ce sont la Sologne et ses bois, et au

Nord-Est de la Loire se trouve la forêt d'Orléans. Cependant, la corrélation entre le regroupement en intercommunalité et le type d'occupation du sol est difficile à établir. On peut supposer un plus fort attachement à l'indépendance pour les communes du Nord-Ouest, tandis que les communes du Sud et du Nord-Est seraient plus solidaires face aux contraintes physiques dues à la nature du sol et du paysage. (Cf. Annexe 5)

En outre, à moyen terme, une nouvelle communauté de communes devrait voir le jour dans le canton Beaugency regroupant notamment les communes de Baule, Cravant, Messas, Villorceau, Lailly-en-Val à Beaugency et Tavers (villes en dehors de l'aire urbaine). Ce futur groupement de communes s'inscrit dans un contexte géographique (vallée de la Loire), démographique et économique (bassin d'emploi secondaire par rapport à Orléans mais néanmoins important) particulièrement dynamique où le régime de la TPU* devrait être choisi.

L'étude des structures intercommunales affirme la position dominante de l'Agglo sur le territoire, on dénombre actuellement 12 zones d'activités et de nombreux projets de développement significatifs de la bonne santé économique de l'agglomération.

Parmi les communautés de communes, seules trois sur cinq ont adopté très récemment le régime fiscal de la TPU* (canton de la Ferté-St-Aubin, les Loges et Val d'Ardoux), ce choix s'est fait dans l'objectif d'unifier leur territoire, de mettre fin aux concurrences et aussi en vue des avantages financiers que génère le passage à la TPU* (transferts de DGF* intéressants). Pour les deux autres intercommunalités (la Forêt et VALSOL), la situation politique au sein même des structures n'est pas favorable à l'instauration du régime de la TPU*, ces territoires se construisent peu à peu et les transferts d'espaces communaux aux intercommunalités sont difficiles.

A leurs rythmes, les groupements de communes de l'aire urbaine développent leurs zones d'activités, au total se sont près de 245 hectares qui sont en cour de réalisation ou prévus à court ou moyen terme.

Du point de vue de l'intercommunalité, le territoire est très hétérogène : beaucoup de communes indépendantes, des structures très jeunes, des groupements très peu solidaires avec de faibles moyens, des EPCI* aux régimes fiscaux différents... Cette caractéristique rend l'analyse comparative des finances locales (surtout de la TP*) complexe, contrairement au territoire de Tours (37) où toutes les intercommunalités se sont engagées dans la TPU* la même année (2000).

3. Méthode de sélection et d'enquête

La problématique et les hypothèses soulevées dans ce mémoire de recherche doivent trouver des réponses sur le terrain d'application choisi. Pour les obtenir, la méthode employée est essentielle et déterminera la qualité des résultats. L'objectif de cette méthode d'enquête est de cerner les tenants et les aboutissants de l'étalement urbain du terrain étudié et l'influence des finances locales dans la gestion du phénomène.

3.1 Critères de sélection

L'intérêt de cette recherche réside dans la perception de la diversité des cas, de la multiplicité des expériences, ce qui justifie une étude sur des acteurs divers et variés, du fait de leur fonction professionnelle, de leur localisation géographique, de leur rayon d'action ou même de leur couleur politique.

Il est important d'obtenir le portrait le plus réaliste possible du terrain d'étude. En conséquence, les communes questionnées seront choisies en fonction de critères quantifiables et surtout aux vues de leurs différences. Il n'est pas souhaitable de se restreindre à un type de commune, leurs différences les rendent intéressantes les unes par rapport aux autres. Elles ont une vision spécifique du processus de l'étalement urbain, le gèrent différemment, et ne m'apporteront donc pas les mêmes réponses.

Pour sélectionner les communes à interviewer, il est intéressant d'appliquer une méthode simple et basée sur des critères mesurables.

3.1.1 Les infrastructures routières : révélatrices de l'urbanisation

Il est difficile de clarifier chronologiquement la relation entre les systèmes de transport et les formes urbaines (la relation transport-urbanisation). D'une part, les villes s'adaptent toujours au réseau de transport existant. D'autre part, le réseau de transport évolue en permanence avec la ville, parfois en retard (ce qui donne des embouteillages de voitures et des difficultés aux heures de pointes dans les transports en commun), parfois en avance⁵⁵. Les villes françaises se sont développées de manière progressive grâce aux nouveaux moyens de transport plus rapides et moins coûteux, qui devenaient disponibles - vélos, puis omnibus et tramways, enfin métros, autobus et voitures.

La mobilité influence directement le niveau des prix fonciers et modèle le développement de la trame urbaine. En effet, une fois les infrastructures construites, les réseaux et dessertes orientent les choix de localisation des ménages et des entreprises⁵⁶. Face à l'importance du taux de motorisation en espace périurbain, l'automobile constitue le moyen de déplacement préférentiel des périurbains, ainsi que celui des entreprises localisées dans ces tissus⁵⁷. On estime que des personnes résidant en espace périurbain parcourent en moyenne 3 fois plus de kilomètres en voiture que des personnes habitant en ville⁵⁸.

Les infrastructures routières semblent donc être un bon révélateur de l'étalement urbain. En regardant le trafic journalier des routes majeures du territoire, on peut apprécier différents types d'espaces plus ou moins accessibles, ainsi que différentes formes urbaines.

55 MARTINEZ, M et al. 2001.- La ville aux champs.- Paris : ADEF. 216 p.

56 THISSE, JF. Août 2003.- La croissance de la population est-elle favorable aux villes ?.- Paris : Institut des villes. 30 p.

57 Selon JP Orfeuil dans MARTINEZ, M et al. 2001.- La ville aux champs.- Paris : ADEF. 216 p.

58 Selon V Piron dans MARTINEZ, M et al. 2001.- La ville aux champs.- Paris : ADEF. 216 p.

Sur l'aire urbaine, les données du Conseil Général du Loiret permettent de distinguer quatre types de fréquentations sur les axes routiers majeurs :

- plus de 10000 véhicules par jour,
- de 10000 à 5000 véhicules par jour,
- de 5000 à 2000 véhicules par jour,
- moins de 2000 véhicules par jour.

3.1.2 La distance par rapport à la ville centre

La proximité de la ville centre influence fortement le développement de l'urbanisation. Dans l'objectif d'obtenir le portrait le plus réaliste de l'aire urbaine, il est important de prendre en compte ce facteur dans la sélection des communes à étudier. Pour cela, il est utile de définir différents espaces gradués en fonction de leur distance par rapport à Orléans. La délimitation de ces espaces ne peut pas se résumer à l'élaboration arbitraire de frontières kilométriques par rapport à la ville centre. Afin d'adapter au mieux la méthode aux caractéristiques du territoire, elle résulte de la combinaison des informations révélées précédemment par les cartes sur l'aire urbaine (extension géographique de l'aire urbaine de 1982 à 1999, population à bas revenu en 2001, prix des terrains à bâtir de 1997 à 2000) et par la relation établie entre le temps moyen consacré par trajet et la distance parcourue pendant ce temps en voiture (moyen de déplacement privilégié dans le périurbain).

1) Budget temps

En dépit de distances plus élevées, le budget temps de transport varie très peu d'un type d'urbanisation à un autre : les vitesses pratiquées par les habitants du périurbain sont très supérieures à celles des habitants de la ville dense, du fait des modes de déplacement utilisés mais aussi du fait des différences dans les conditions de circulation : le gradient de vitesse praticable est inversement proportionnel gradient de densité. Il est donc essentiel de réaliser que, malgré les évolutions des transports, le temps de transport moyen est resté constant et égal à une demi-heure par trajet en moyenne, et, au total par jour, à une heure dans les petites villes et 1,5 à 2 heures dans les grandes agglomérations⁵⁹.

Dans sa décision, le citoyen recherche l'équilibre qui lui convient le mieux entre la qualité de la zone d'implantation du logement, le lieu des emplois des adultes et ceux de l'enseignement des enfants, le regroupement familial, l'espace disponible dans et autour de son logement, les dépenses correspondantes, et celles qu'il consacrera aux transports...

59 MARTINEZ, M et al. 2001.- La ville aux champs.- Paris : ADEF. 216 p.

- Etant donné sa forme assez régulière, l'aire urbaine se lit donc comme un espace concentrique, où on distingue :
- le bassin d'urbanisation dense (caractérisé par un réseau de transport de commun urbain) dont le rayon vaut une demi-heure de trajet (soit environ 3 communes urbaines) : la banlieue ;
 - un bassin plus large qui équivaut au maximum à 45 minutes par trajet : la première couronne ;
 - et un dernier bassin qui pourra atteindre une heure par trajet : la seconde couronne.

2) Caractéristiques du territoire révélées par les informations précédentes

Les trois cartes, présentant différents aspects du territoire, doivent être analysées dans l'optique de définir trois espaces concentriques à Orléans :

- la carte de l'extension géographique de l'aire urbaine de 1982 à 1999 distingue trois espaces en fonction de la date à laquelle les communes sont entrées dans l'aire urbaine. Globalement, on s'aperçoit que le territoire s'est surtout étendu à l'Est et à l'Ouest, et que les limites actuelles de l'aire urbaine au Nord et au Sud sont acquises depuis plus de 15 ans ;
- la carte de la répartition des populations à bas revenu en 2001 indique que l'Agglo est la terre d'accueil majeure de l'aire urbaine pour les populations défavorisées (plus de quelques pôles urbains périphériques) et de fait elle renforce la position de bassin central fortement urbanisé de l'agglomération ;
- enfin la carte sur le prix des terrains à bâtir de 1997 à 2000 affine les caractéristiques de l'aire urbaine. Le gradient des prix va de pair avec la pression foncière qui s'exerce sur un espace, révélant ainsi l'avancée locale de l'urbanisation. De façon générale, on voit tout autour de l'agglomération se former une couronne de prix moyens (de 23 à 41€ HT). Au Nord et au Sud, on constate que cette couronne atteint les franges de l'aire urbaine, à l'Ouest elle est plus diffuse, tandis qu'à l'Est la Loire a joué un rôle important de vecteur de l'urbanisation jusqu'aux bords de l'aire urbaine.

3) Délimitation des espaces

A la vue des renseignements précédents, on peut dès lors déterminer les limites de la « banlieue » d'Orléans telle qu'elle est décrite auparavant. En tenant compte de l'importance des transports en commun et de la pression foncière, les contours de l'agglomération Orléans-Val de Loire constitue la limite de la banlieue.

Afin d'obtenir des espaces périphériques concordants avec les informations révélées par les différentes cartes et le budget temps alloué dans chaque espace, la carte suivante met en évidence les similitudes et les différences permettant de définir la première couronne.

Les communes représentées en vert font directement partie de la première couronne ; les communes en jaune ou en bleu ne font partie de la première couronne que lorsque qu'elles sont dans le cercle matérialisant un trajet de 45 minutes maximum. La correspondance entre les 20 km de rayon du cercle et les 45 minutes d'un trajet aller provient de la pratique du terrain dans diverses situations (heures de pointes, heures creuses, itinéraires différents...). Pour finir, toutes les communes en dehors de la première couronne font alors partie de la seconde.

Carte 7 : cumul des informations obtenues sur les différentes cartes de l'aire urbaine d'Orléans

Cumul des informations obtenues sur les différentes cartes de l'aire urbaine d'Orléans



3.2 Communes sélectionnées

Dans la « banlieue », composée de 21 communes, il est intéressant de rencontrer le plus grand nombre d'interlocuteurs. A partir de la carte précédente et des données du Conseil Général du Loiret sur le trafic journalier des axes routiers majeurs du territoire, des communes sont choisies dans les couronnes périurbaines. Les tableaux suivants récapitulent les communes rencontrées dans cette étude.

Trafic routier journalier	1ère couronne périurbaine	2de couronne périurbaine
Plus de 10000 véhicules par jour	Chevilly / N20	Baule / N152
De 10000 à 5000 véhicules par jour	La-Ferté-Saint-Aubin / N20	Bricy / D836
De 5000 à 2000 véhicules par jour	Coulmiers / N157	Lailly-en-Val / D951
Moins de 2000 véhicules par jour	Rebréchien / D3	Sennely / D17

Banlieue	Boigny-sur-Bionne
	Fleury-les-Aubrais
	Marigny-les-Usages
	Olivet
	Saran
	St-Jean-de-la-Ruelle
	St-Pryvé-St-Mesmin

Tableau 9 : communes sélectionnées pour analyser le territoire

Carte 8 : trafic routier des axes majeurs de l'aire urbaine d'Orléans

Trafic routier des axes majeurs de l'aire urbaine d'Orléans

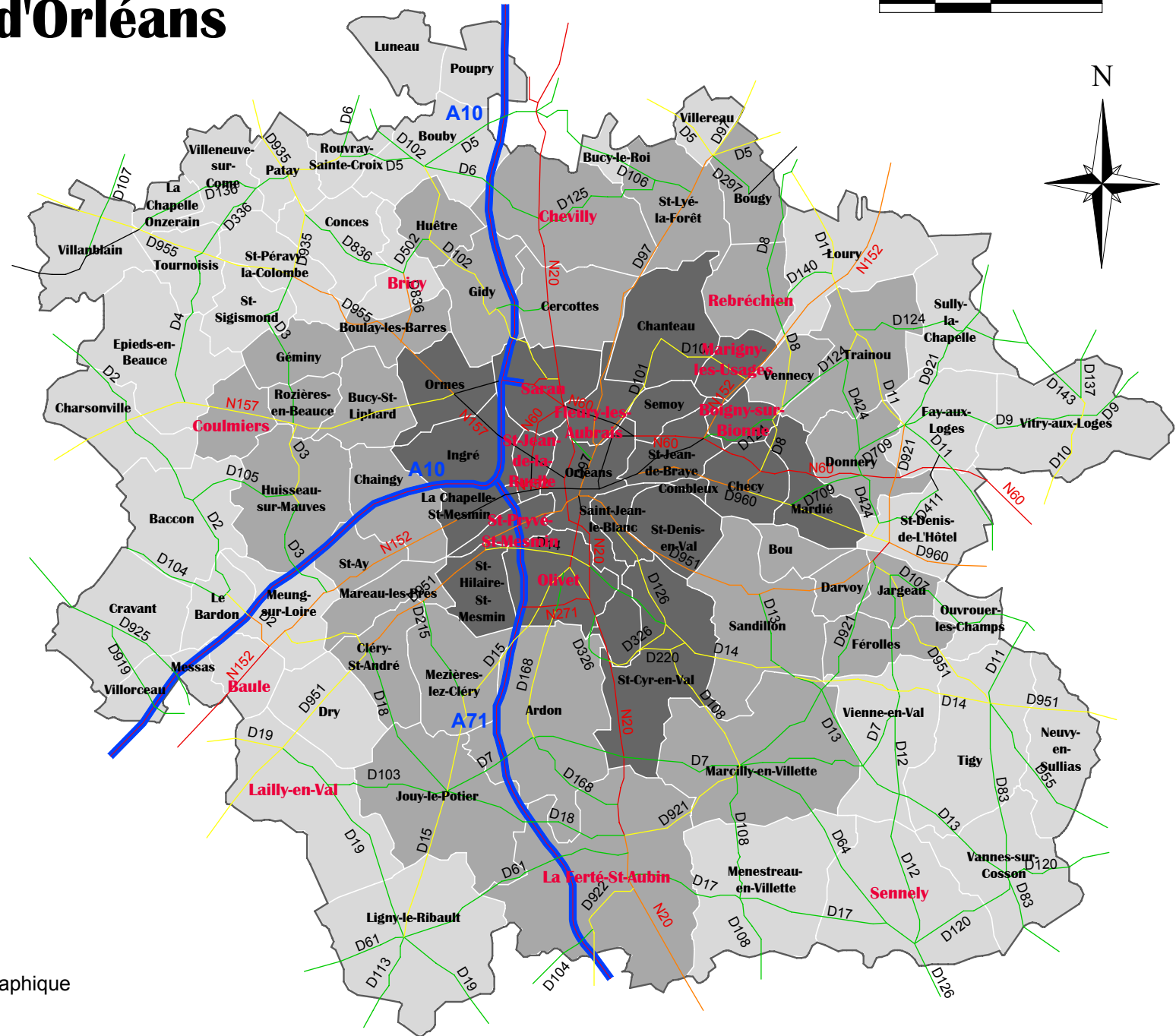
Légende :

-  Aire urbaine
-  Communauté d'agglomération
Orléans - Val de Loire
-  Première couronne périurbaine
-  Seconde couronne périurbaine
-  Communes sélectionnées
-  Autoroutes
-  Routes Nationales
-  Routes Départementales

Trafic routier :

-  Plus de 10000 véhicules/jour
-  Entre 5000 et 10000 véhicules/jour
-  Entre 2000 et 5000 véhicules/jour
-  Moins de 2000 véhicules/jour
-  Valeurs non communiquées

D'après IGN et le Système d'Information Géographique
du Conseil Général du Loiret



3.3 Les entretiens

3.3.1 Généralités

Il existe différents types d'entretiens (les entretiens libres, semi directifs, fermés...). Dans le cas présent, le choix se porte sur l'entretien semi-directif. C'est une forme d'entretien guidé où seulement quelques questions sont préparées à l'avance et où les autres questions sont généralement engendrées au cours de l'entretien.

Les personnes qui conduisent l'entretien utilisent ces questions comme un guide flexible plutôt qu'un questionnaire formel. Ainsi, l'entretien prend souvent la forme d'une conversation au cours de laquelle celui qui interroge et celui qui est interrogé échangent leur savoir.

L'objectif est de faire parler la personne interviewée de façon à obtenir des propos plus personnels. Contrairement au questionnaire, l'entretien permet une certaine liberté du discours, la personne interrogée donne plus qu'une réponse basique et restreinte, elle communique son ressenti, son expérience... On cherche alors à comprendre les raisons de ses actes, décisions, attitudes, comportements...

L'entretien dépend fortement de la relation entre l'enquêteur et l'interrogé. L'enquêteur doit adopter une attitude de franche réceptivité pour créer un climat de confiance indispensable à la création d'un réel discours. Il ne doit pas influencer sur la réflexion de son interlocuteur et rester le plus neutre possible. Il est absolument nécessaire de demander des détails, des précisions complémentaires...en rebondissant sur des avis et des sentiments. L'enquêteur doit toujours avoir en tête son guide d'entretien et rediriger la conversation sur le sujet. Le guide d'entretien constitue un fil conducteur souple, où figureront quelques questions incontournables et les renseignements essentiels à obtenir. Généralement, les entretiens sont individuels et non limités dans le temps.

Cependant, l'entretien semi-directif, comme toute autre méthode, présente un certain nombre de failles, qui relèvent bien souvent de la nature du discours de l'interrogé.

L'interlocuteur occulte, plus ou moins inconsciemment des faits : il décrit ce qu'il est censé faire, non ce qu'il fait réellement, il tait des pratiques qu'il sait peu orthodoxes, des difficultés qu'il attribue à ses lacunes même si elles sont partagées par tous. Il « utilise » celui qui l'écoute pour « faire passer des messages » en déformant plus ou moins la réalité pour y parvenir.

Le fonctionnement cognitif n'est pas entièrement conscient : les expertises acquises sont gommées du champ de la conscience, car elle ne posent plus de problème, elles sont donc rarement évoquées spontanément.

Des thèmes ne sont pas évoqués : la peur de ne pas arriver à faire son travail, le sentiment de ne pas être à la hauteur, la crainte d'être jugé...

Des tabous existent aussi concernant les relations de travail, la hiérarchie et la soumission à l'autorité.

3.3.2 Des informations sur la politique des communes

Afin de mieux cerner l'état d'esprit des différentes communes, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès des acteurs locaux en charge de l'aménagement communal et du développement économique : maires de communes, adjoints, techniciens, agents de développement communautaire... Les entretiens réalisés questionnaient la politique de la commune face à l'étalement urbain : quelle est la prise en compte du phénomène, quels sont les choix en matière d'urbanisation, quels sont les projets de développement de la commune (ou du groupement de commune) ? ... (Cf. Annexe 6)

Les informations collectées lors ces entretiens tiendront un rôle non négligeable lors de l'analyse du territoire.

4. Résultats et analyse

4.1 Résultats

4.1.1 Typologie des communes en fonction de leur développement

Les informations obtenues grâce aux entretiens, combinées à des statistiques communales sur la construction neuve dans la période 2002 – 2005, permettent d'établir une typologie des communes sélectionnées. Cette typologie graduée fait état du développement de l'urbanisation des communes. Elle est fondée sur :

- la politique de la commune, ses choix, ses orientations...
- et sur des données statistiques (de 2002 à 2005) fournies par la base de données SIDATEL⁶⁰ révélant la surface des locaux non résidentiels autorisés et le nombre de logements ordinaires autorisés.

Le terme « autorisés » désigne les opérations de construction neuve de logements ou de locaux non résidentiels qui ont fait l'objet d'une validation du permis de construire. La surface des locaux non résidentiels correspond à la surface hors œuvre nette (SHON) totale. La surface hors œuvre nette (SHON) s'obtient en déduisant de la surface hors œuvre brute (somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction) les éléments suivants :

- les combles et sous-sols non aménageables,
- les terrasses, balcons et loggias (surfaces non closes au rez-de-chaussée),

⁶⁰ Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer. *Economie & statistiques, SidatelCom* [en ligne]. Paris : Service Économie, Statistiques et Prospectives (SESP). [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 23 mai 2007]. Disponible sur Internet : <http://sitadel.application.equipement.gouv.fr/SitadelWeb/Sitadel>

- les surfaces de stationnement des véhicules dans la construction,
- les surfaces destinées au logement des récoltes, des animaux, du matériel agricole et aux serres de production.

Ces chiffres, relatant les nouveaux espaces alloués aux activités économiques et à l'habitat sur chaque commune, sont révélateurs de la politique menée en matière d'urbanisation par les élus locaux.

Il existe d'autres facteurs moins subjectifs qui pourraient rendre compte du portrait de chaque commune face à l'étalement urbain, comme le taux d'espaces urbanisés sur chaque commune, la densité ou la croissance démographique.

Mais confrontée à un territoire très hétérogène où se côtoient des communes de rayonnement régional et des communes de quelques centaines d'habitants, des groupements de communes aux moyens importants et des groupements de communes qui peinent à maintenir une cohésion interne, il est très difficile d'obtenir des données précises sur l'urbanisation de chaque commune. Généralement, pour les communes de l'agglomération, les chiffres sont accessibles auprès de l'agence d'urbanisme, mais dans les autres communes rurales (surtout celles soumises à la carte communale) les données sont souvent inconnues, même des acteurs locaux.

En outre, n'ayant pas encore accès aux données du recensement de 2004, il n'est pas intéressant de dresser une typologie basée sur l'évolution démographique des communes ou la densité en habitants au km² à partir des chiffres du recensement de 1999, en retard de 8 ans.

Bien qu'appuyé sur des statistiques, le classement des communes relève d'une appréciation qualitative du territoire. Effectivement, la qualification du développement de l'urbanisation des communes de « faible », « moyen », ou « fort » est issue du recoupement des entretiens et de la constatation des écarts entre commune dans les données statistiques.

L'analyse des données statistiques a nécessité la mise en exergue d'un facteur. Les activités économiques, très consommatrices d'espaces, sont à la base de la principale ressource fiscale des communes : la TP*. De ce fait, dans un souci de cohérence avec l'analyse de la fiscalité directe locale des communes, il est plus judicieux de trier les communes d'abord en fonction de la surface des locaux non résidentiels autorisés puis en fonction du nombre de logements autorisés. Le second facteur de classement ne peut être exclusif ; dans chaque classe il existe des exceptions, des communes qui ne correspondent pas strictement à la fourchette définie.

Globalement, les classes de tri sont définies ainsi :

- faible : moins de 1000 m² de surface de locaux autorisés et moins de 50 logements autorisés environ,
- moyen : de 1000 à 20000 m² de surface de locaux autorisés et grossièrement de 50 à 100 logements autorisés,
- fort : plus de 20000 m² de surface de locaux autorisés et généralement plus de 100 logements autorisés.

Commune	De 2002 à 2005		Développement de l'urbanisation
	Surface totale des locaux autorisés (en m²)	Nombre de logements autorisés	
Bricy	0	4	Faible
Coulmiers	121	8	
Rebréchien	301	60	
Sennely	488	30	
Marigny-les-Usages	789	5	
Saint-Pryvé-Saint-Mesmin	2012	44	Moyen
Lailly-en-Val	2658	90	
Chevilly	3619	78	
Boigny-sur-Bionne	10600	103	
La Ferté-Saint-Aubin	12315	80	
Saint-Jean-de-la-Ruelle	29458	216	Fort
Baule	32903	78	
Olivet	54490	433	
Saran	65993	309	
Fleury-les-Aubrais	71455	386	
Source : Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer. Economie & statistiques, SidatelCom [en ligne]. Paris : SESP. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 23 mai 2007]. Disponible sur Internet : http://sitadel.application.equipement.gouv.fr/SitadelWeb/Sitadel			

Tableau 10 : communes réparties en fonction de leur développement de l'urbanisation

4.1.2 Typologie des communes en fonction de leur produit de fiscalité directe locale

Pour mener à bien cette partie, un important travail de regroupement de données fiscales a été réalisé. Ces données, recensées dans les états de notification des taux d'imposition de différentes années fournis par différentes collectivités territoriales, sont indispensables pour l'analyse de la fiscalité directe locale des communes sélectionnées.

Comme il est écrit en amont, la collecte d'informations comparables dans ce territoire très hétérogène fut difficile. Par conséquent afin d'homogénéiser les données, de réaliser une comparaison cohérente, la période de l'analyse s'étend de 2002 à 2005. Effectivement, au-delà de 5 ans, les données fiscales sont transmises aux archives départementales d'où il est compliqué d'obtenir des informations dans de courts délais. Ensuite, au-delà de 2005, certaines données manquent, les exercices budgétaires annuels n'étant pas encore analysés par les collectivités territoriales ou pas achevés ; par exemple la rectification de la Dotation de Solidarité Communautaire de l'Agglo de 2006 prenant en compte les transferts de charges des communes vers l'intercommunalité, n'est pas encore clarifiée...

Concernant les données de la compensation salaire (versée par l'Etat à travers la DGF*), il m'a été impossible de les réunir auprès de la Préfecture du Loiret dans les délais. Néanmoins, même si ce transfert augmente la TP*, son influence n'est pas suffisante pour bouleverser le classement des communes en fonction de leurs produits de fiscalité directe.

Pour les communes de l'Agglo soumises à la TPU* dès 2002, la part de TP* communale a été calculée en tant compte de l'Attribution de Compensation et de la Dotation de Solidarité Communautaire versées par l'agglomération à chacune d'entre elles.

Commune	Produit total de la fiscalité directe locale (en euros)		Evolution de 2002 à 2005	
	en 2002	en 2005	€	%
Bricy	38 216	42 483	4 267	11,2
Coulmiers	100 678	109 877	9 199	9,1
Sennely	164 434	186 188	21 754	13,2
Rebréchien	335 477	384 901	49 424	14,7
Marigny-les-Usages	388 012	438 064	50 052	12,9
Lailly-en-Val	542 293	655 653	113 360	20,9
Baule	832 690	1 021 220	188 530	22,6
Chevilly	954 217	959 966	5 749	0,6
Boigny-sur-Bionne	2 437 900	2 399 199	-38 701	-1,6
Saint-Pryvé-Saint-Mesmin	2 818 982	3 120 313	301 331	10,7
La Ferté-Saint-Aubin	4 355 890	4 510 138	154 248	3,5
Olivet	12 697 256	14 628 466	1 931 210	15,2
Saint-Jean-de-la-Ruelle	13 882 639	13 994 002	111 363	0,8
Saran	16 869 312	17 542 273	672 961	4,0
Fleury-les-Aubrais	17 852 410	19 325 320	1 472 910	8,3

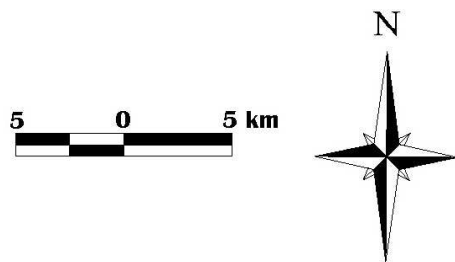
Tableau 11 : produit de la fiscalité directe des communes et évolution de 2002 à 2005
(Cf. Annexe 7)

Carte 9 : produit de la fiscalité directe en 2005

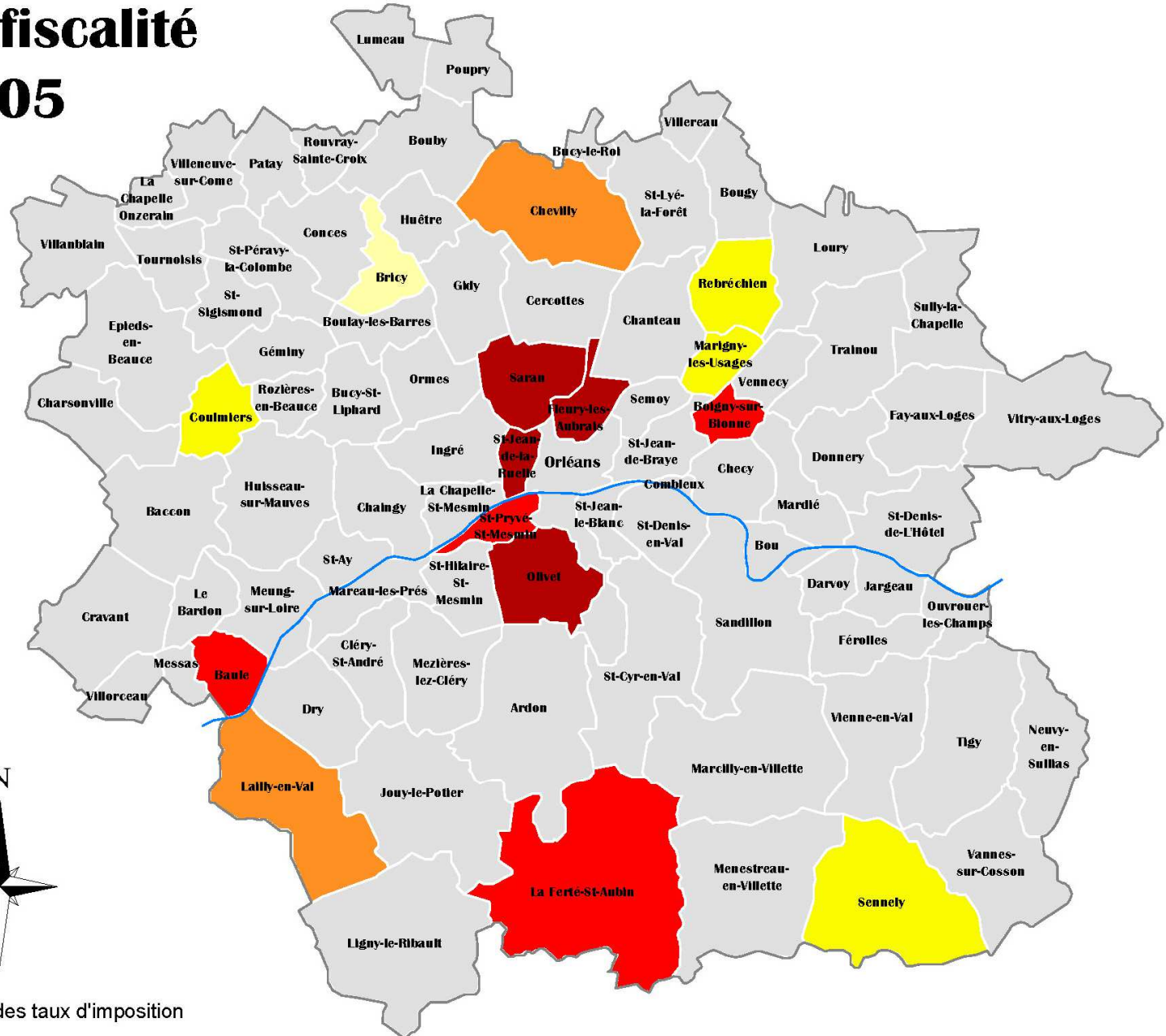
Produit de la fiscalité directe en 2005

Légende :

- Aire urbaine
Loire

Produit de la fiscalité directe
de 2005 en euros :

D'après IGN et état de notification des taux d'imposition



4.2 Analyse

Les résultats sont analysés dans le but de répondre à la problématique de recherche : depuis plus de 30 ans, aucune mesure politique n'a obtenu de résultats concluants en matière de lutte contre l'étalement urbain. Pourquoi ces lois n'ont-elles pas eu l'effet escompté ?

Par l'analyse des diverses données numériques et des entretiens réalisés auprès des différents acteurs des communes sélectionnées, nous cherchons à valider notre hypothèse de travail. Pour rappel, l'hypothèse est la suivante : face aux aspirations résidentielles des français, aux pressions foncières, aux demandes sociales... le développement local, et particulièrement en milieu périurbain, suscite l'étalement urbain. Les finances locales sont à la base du développement local et encouragent de fait la consommation d'espaces.

Ainsi dans une première partie, sont exploités les résultats qui démontrent que plus une commune accentue son urbanisation, plus elle a de ressources fiscales.

La deuxième partie s'attache plus particulièrement à montrer que le développement des activités économiques et celui de l'habitat sont liés et qu'ils évoluent ensemble...

Ensuite, une troisième partie met en exergue le rôle de vecteurs de l'urbanisation des infrastructures routières.

Enfin, la conclusion sur les résultats de ce projet de recherche fait l'objet d'une quatrième partie.

4.2.1 Plus une commune développe son urbanisation, plus ses produits fiscaux sont élevés

Lorsqu'on confronte les résultats des données de la fiscalité directe des communes en 2005 et ceux du développement de l'urbanisation entre 2002 et 2005, on s'aperçoit clairement que les communes qui pratiquent le plus fort développement sont celles qui affichent les produits fiscaux les plus élevés.

La carte suivante regroupe les informations qui corroborent cette analyse.

Carte 10 : développement de l'urbanisation de 2002 à 2005 et produit de la fiscalité en 2005

Développement de l'urbanisation de 2002 à 2005 et produit de la fiscalité directe en 2005

Légende :

-  Aire urbaine
-  Loire

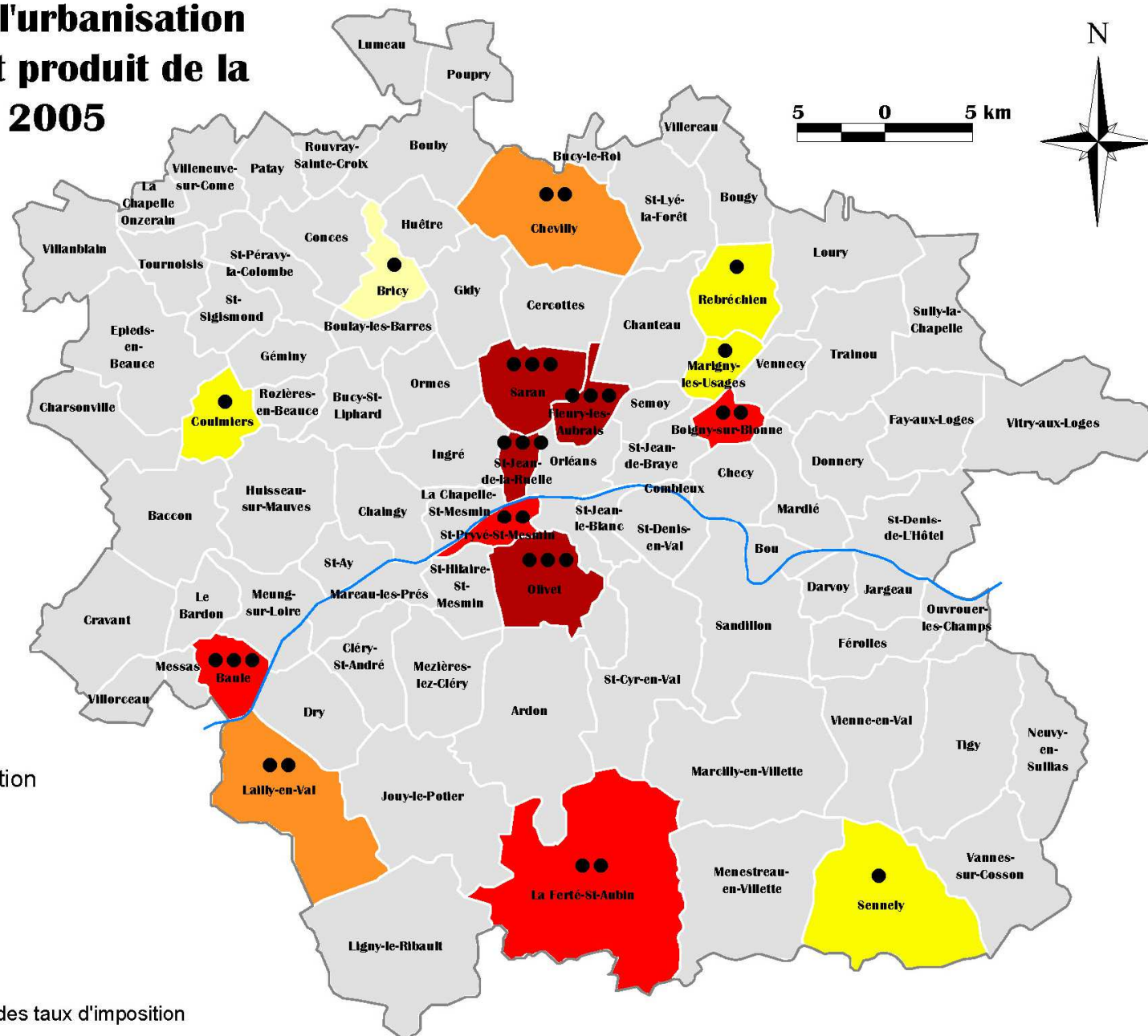
Produit de la fiscalité directe
de 2005 en euros :

-  Moins de 100 000
-  De 100 000 à 500 000
-  De 500 000 à 1 000 000
-  De 1 000 000 à 10 000 000
-  Plus de 10 000 000

Développement de l'urbanisation
entre 2002 et 2005 :

-  Faible
-  Moyen
-  Fort

D'après IGN et état de notification des taux d'imposition



Effectivement, parmi les cinq communes qui ont connu un développement de l'urbanisation « fort », on constate qu'en 2005 quatre d'entre elles sont les communes les plus « riches » du point de vue de la fiscalité directe locale. Ces communes (Fleury-les-Aubrais, Olivet, Saran et Saint-Jean-de-la-Ruelle) sont toutes membres de l'Agglo. Leur position centrale dans l'aire urbaine, leur proximité avec la ville centre, l'accessibilité, la qualité des services à la population (transports en commun, équipements socio-culturels, sportifs...), l'emploi... sont autant de facteurs propices au développement de leur urbanisation. Même si leurs ressources de TP* sont améliorées par le régime de la TPU*, globalement le développement de l'urbanisation de chaque territoire est la source du produit total de la fiscalité directe locale propre à chacune.

Les finances locales d'une commune sont déterminantes dans le développement de son urbanisation.

Si une commune fait le choix de ne pas se développer, alors son produit de fiscalité directe ne connaît pas de croissance significative. Bricy illustre parfaitement cette situation. Petite commune de 551 habitants qui s'est très peu ou pas développée de 2002 à 2005, elle est à la fin de la période la commune la moins dotée de produits fiscaux directs de l'échantillon, avec seulement 42483€.

A l'inverse, les communes qui s'investissent fortement dans le développement de l'urbanisation, comme Baule avec ses 32903 m² de locaux construits entre 2002 et 2005, connaissent une amélioration flagrante de leurs ressources fiscales directes ; ainsi Baule a enregistré une progression marquante de 22,6% dans la période étudiée.

Ainsi les différentes vitesses d'urbanisation des communes creusent un écart de plus en plus important dans les ressources fiscales entre les plus « riches » et les plus « pauvres ». Dans l'échantillon de communes étudiées, les produits de la fiscalité directe en 2005 s'étendent de 42483€ (Bricy) à 19325320€ (Fleury-les-Aubrais), soit un facteur multiplicatif de 455.

Lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces n'est pas une politique « payante » pour les collectivités locales. Pour protéger et défendre leurs espaces naturels et agricoles, elles doivent renoncer ou du moins limiter le développement économique et démographique de leur territoire. Ce lourd tribut, peu de collectivités locales sont prêtes à le payer.

Coulmiers fait néanmoins partie de ces communes réticentes au développement. Très attachée à la protection de ses espaces agricoles, elle refuse de répondre à la pression foncière qui s'exerce sur son territoire, limitant ainsi ses ressources de fiscalité directe (110000€). Mais cette position pourrait bientôt disparaître ; les élus en faveur se faisant rares et les élections municipales approchant, le portrait de la commune de Coulmiers risque bien de changer rapidement.

Le développement de l'urbanisation est une politique très profitable en terme de fiscalité directe locale. La politique de lutte contre l'étalement urbain est contradictoire avec le mode de fonctionnement des finances locales basé sur les taxes foncières et professionnelle. Les taxes d'habitation, taxe sur les propriétés bâties, taxe sur les propriétés non bâties et taxe professionnelle, sont toutes des ressources fondamentales des budgets locaux, elles ratifient le droit des communes à se développer et à consommer de l'espace pour accroître leurs ressources fiscales.

4.2.2 Pas de spécialisation dans l'urbanisation des communes : habitats et activités évoluent ensemble

Un autre constat ressort des résultats de cette étude : les communes qui développent leur urbanisation ne se spécialisent pas dans un domaine, elles développent autant les zones à vocation économique que l'habitat.

On remarque que les communes ne sont pas restées en retrait total dans un type d'urbanisation. Même si l'intensité du développement varie selon les orientations des communes, globalement elles répondent toutes à un schéma de fonctionnement général reliant des acteurs locaux indissociables les uns des autres (élus, entreprises et population).

Cet échange trouve ses réponses dans les relations d'interdépendance entre élus, entreprises et population décrites auparavant. Le développement des activités économiques n'est pas une fin en soi, il est un moyen de financement indispensable aux collectivités territoriales pour tout développement social, culturel ou démographique. Les deux groupes, population et entreprises, ne peuvent évoluer l'un sans l'autre, pour répondre aux besoins et aux attentes des premiers, les ressources qu'apportent les seconds sont indispensables à la commune, gestionnaire du territoire et grand investisseur dans les équipements et les services.

4.2.3 Les axes routiers majeurs sont des vecteurs de l'urbanisation

La méthode de sélection des communes, en partie basée sur le trafic des infrastructures routières, n'enlève en rien l'impact des résultats : au contraire elle se justifie d'autant plus. Au-delà des informations données au préalable sur la relation transport-urbanisation, les résultats représentés sur la carte mettent en exergue de façon beaucoup plus précise l'impact des infrastructures routières sur l'aire urbaine et les communes étudiées.

Carte 11 : grandes infrastructures routières, facteur de développement de l'urbanisation

Grandes infrastructures routières, facteur de développement de l'urbanisation

Légende :

-  Aire urbaine
-  Loire
-  Accès à l'autoroute
-  Autoroute
-  Route Nationale

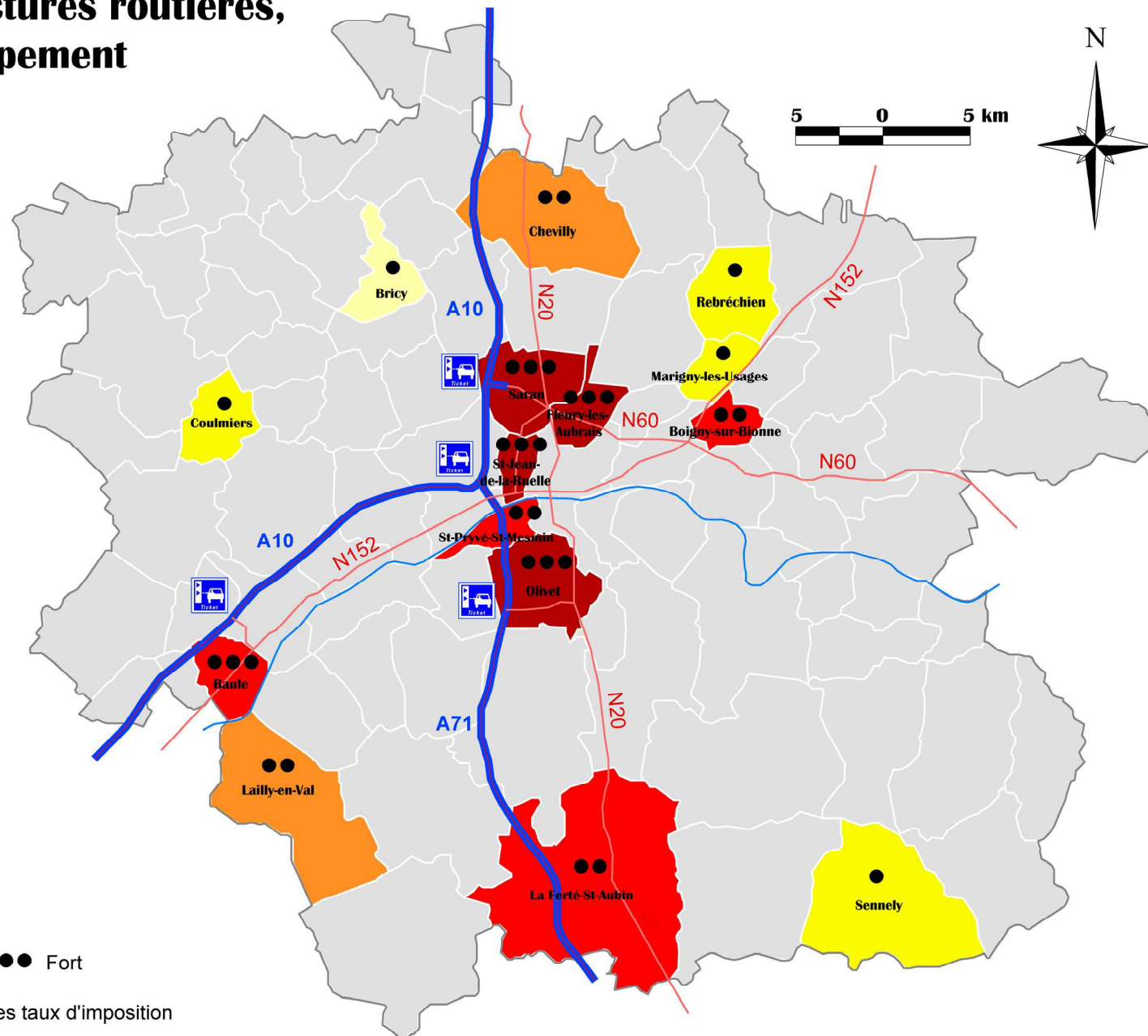
Produit de la fiscalité directe
de 2005 en euros :

-  Moins de 100 000
-  De 100 000 à 500 000
-  De 500 000 à 1 000 000
-  De 1 000 000 à 10 000 000
-  Plus de 10 000 000

Développement de l'urbanisation
entre 2002 et 2005 :

-  Faible
-  Moyen
-  Fort

D'après IGN et état de notification des taux d'imposition



La carte précédente illustre l'incidence des infrastructures routières majeures sur le développement de l'urbanisation : globalement dans un territoire vaste tel que l'aire urbaine d'Orléans, elles sont des vecteurs de l'urbanisation, elles l'orientent.

Sur la carte, deux axes apparaissent :

- un axe Nord-Sud à l'origine formée par la route nationale 20 en liaison avec la région Parisienne, cet axe est aujourd'hui renforcé par les autoroutes A10 et A71,
- et malgré quelques blancs, on devine aussi l'axe ligérien à l'Est d'Orléans, axe de développement très ancien lié au commerce ligérien, au réseau ferré, à la route nationale 152 et à l'autoroute A10, il est un bassin de vie et d'emploi très important qui bénéficie actuellement grandement aux communes de Baule et de Lailly-en-Val.

En outre à une échelle plus fine, les axes routiers sont des facteurs très propices au développement très localisé de l'urbanisation. On remarque que dans toutes les communes à proximité immédiate des échangeurs autoroutiers, le développement de l'urbanisation a été fort :

- l'échangeur Orléans Nord à Saran,
- celui d'Orléans centre à La Chapelle-Saint-Mesmin,
- celui d'Orléans La Source à Olivet,
- et celui de Meung-sur-Loire attenant à Baule.

Ailleurs, lorsque les accès à l'autoroute sont éloignés, on constate que les routes nationales jouent aussi un rôle important dans l'orientation de l'urbanisation. Généralement, les communes qui ont connu un développement moyen sont traversées par une route nationale, c'est le cas de :

- Chevilly et La Ferté-Saint-Aubin, traversées de part en part par la route nationale 20,
- Boigny-sur-Bionne, située au carrefour de la route nationale 60 (« la tangentielle ») et de la route nationale 152,
- et aussi de Lailly-en-Val, très proche de la route nationale 152.

La Ferté-Saint-Aubin est un pôle secondaire important de l'aire urbaine, au même titre que Meung-sur-Loire ou Jargeau. Véritable bassin de vie (population, services, superstructures...) situé aux portes de l'Agglo, la commune tient fortement à conserver son identité malgré sa dépendance à l'Agglo du point de vue économique (proximité de l'université, et des parcs d'activités du Moulin, d'Orléans La Source, d'Orléans Sologne, et de Limère).

A propos de Boigny-sur-Bionne, sa position remarquable en terme d'accessibilité lui a permis avec le concours de l'Agglo de développer un parc d'activités très performant : le parc d'activités Orléans-Charbonnière. Actuellement en léger ralentissement économique,

notamment dû au déménagement de certaines sociétés (telles que Amazon), la commune est entrée dans une phase de développement de l'habitat pour faire face à la pression foncière qui s'exerce sur son territoire très proche de la ville centre.

L'accessibilité, notamment routière, est un facteur indispensable au développement de l'urbanisation. Il n'est pas ici question de déterminer si l'urbanisation conditionne les infrastructures de transports où l'inverse, mais d'insister sur le fait que le développement de l'urbanisation nécessite des éléments structurants qui confèrent au territoire une position stratégique intéressante tant pour la population que pour les entreprises.

4.3 Conclusion

Concernant la validation de l'hypothèse, il a bien été établi que le fonctionnement actuel des finances locales, fondé sur les taxes foncières et professionnelle qui valorisent le développement de l'urbanisation et récompensent les collectivités locales par un accroissement de leurs ressources budgétaires, est en contradiction avec la politique de lutte contre l'étalement urbain et la consommation d'espaces.

Protéger les espaces naturels et agricoles, particulièrement en milieu périurbain, est un exercice difficile qui est ressenti de la part des communes comme un sacrifice certes noble mais non réaliste compte tenu du contexte actuel de concurrence entre communes ou groupements de communes, de pression foncière accrue, de flambée des prix...

En outre, les résultats permettent d'asseoir l'importance du jeu d'acteurs (entre élus, entreprises et population), qui chacun à leur manière par leurs besoins et leurs attentes entretiennent le processus de l'étalement urbain. Enfin, ils ont aussi démontré le rôle déterminant des éléments structurants du territoire (tels que les axes routiers) sans lesquels le développement local et indirectement l'extension urbaine ne peuvent se faire.

A maintes reprises durant ce projet de recherche, nous nous sommes confronté à une vision fataliste de l'étalement urbain, considéré comme un phénomène inéluctable, certains acteurs du territoire se sentent désarmés et n'envisagent pas dans les conditions d'aujourd'hui de freiner leur développement local indispensable au bon fonctionnement de leur structure.

Conclusion générale

Ce projet de recherche se veut novateur dans l'approche du problème de l'étalement urbain déjà très largement traité. L'objet de cette recherche est de répondre à la problématique générale selon laquelle : depuis plus de 30 ans, aucune mesure politique n'a obtenu de résultats concluants en matière de lutte contre l'étalement urbain. Pourquoi ces lois n'ont-elles pas eu l'effet escompté ?

Par un travail bibliographique étendu, il nous est apparu que l'étalement urbain ne se résume pas à un problème de gestion de l'espace, qu'il est le résultat de dysfonctionnements plus importants qui trouvent leurs sources dans le jeu de fonctionnement du développement local. Notre hypothèse était la suivante : face aux aspirations résidentielles des français, aux pressions foncières, aux demandes sociales... le développement local, et particulièrement en milieu périurbain, suscite l'étalement urbain. Les finances locales sont à la base du développement local et encouragent de fait la consommation d'espaces.

L'étude de l'incidence des finances locales sur le développement de l'urbanisation de l'aire urbaine d'Orléans nous a permis d'obtenir des résultats concluants pour valider cette hypothèse. La confrontation de données statistiques révélant la quantité de constructions neuves à vocation économique et résidentielle qui ont été autorisées par le pouvoir communal dans la période étudiée, avec les données de la fiscalité directe locale et les entretiens menés auprès de chacune des quinze communes étudiées, ont mis en exergue trois aspects corroborant l'hypothèse.

Tout d'abord, nous avons pu noter que le développement de l'urbanisation est valorisé et récompensé par le système de fonctionnement des finances locales : globalement plus une commune développe son urbanisation, plus ses produits fiscaux sont élevés. De ce fait, la protection des espaces naturels et agricoles de l'urbanisation est difficile et inégale. Dans ce contexte, on demande aux communes de refuser de prendre part à la « course au développement local » qui s'opère actuellement entre communes mais aussi entre groupements de communes. Sans développement de l'urbanisation (et particulièrement des espaces à vocation économique, la TP* représentant à elle seule en moyenne 30% des ressources de la fiscalité directe d'une commune), pas de ressources fiscales supplémentaires sans lesquelles les communes ne peuvent pas faire face aux demandes sociales grandissantes (logements, services...), entretenir leur capital d'équipements, d'infrastructures et de superstructures, et conserver un certain dynamisme local.

Par ailleurs, comme venant soutenir la logique d'action décrite précédemment, les résultats ont démontré que les communes ne se spécialisent pas dans le développement de l'urbanisation de zones économiques ou résidentielles, mais qu'elles s'investissent en parallèle dans les deux types. Les espaces économiques étant plus considérés comme un moyen d'accès aux ressources fiscales nécessaires à l'accueil de nouvelles populations sur le territoire communal.

Enfin, les résultats ont appuyé le fait que le développement de l'urbanisation n'est possible qu'en présence d'éléments structurants tels que les infrastructures de transports.

On s'aperçoit donc que le mode de fonctionnement actuel des finances locales est en contradiction avec les politiques de lutte contre l'étalement urbain. Ce dysfonctionnement endommage les efforts de planification et de gestion de l'espace qui sont réalisés.

L'exemple de la ceinture verte de l'Ile-de-France va dans ce sens. Effectivement, après un lourd travail, le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) n'a réussi à préserver qu'environ 143000 hectares de l'urbanisation (soit moitié moins que les prévisions initiales)⁶¹. Cet espace aux portes de Paris n'a pas contenu l'étalement urbain, il l'a déplacé. Aujourd'hui, le développement de l'urbanisation se poursuit au-delà, dans les espaces périphériques plus lointain englobant plus de 1500 nouvelles communes dans l'aire urbaine parisienne⁶².

Mais comment faire évoluer le fonctionnement des finances locales pour qu'il soit en accord avec la politique actuelle de lutte contre l'étalement urbain ?

La solution se trouve sans aucun doute dans la solidarité des territoires face aux finances locales et la redistribution des ressources fiscales. Il faut tendre vers un système qui atténue les disparités entre territoires voisins notamment vis-à-vis de la fiscalité directe locale. Le sujet de la péréquation fiscale est toujours soumis à d'âpres discussions, mais la création de la Taxe Professionnelle Unique en 1999 (Loi Chevènement) est un premier pas dans la bonne direction.

La TPU* a permis de mutualiser une part prépondérante des ressources fiscales des communes afin de mettre fin aux concurrences entre membres d'une même communauté et de concevoir un aménagement plus cohérent de l'espace communautaire (notamment en terme d'espaces à vocation économique). Cependant, elle n'a pas résolu définitivement les problèmes de concurrence, elle les a déplacé. Ainsi nous sommes passé d'une échelle de concurrence communale à une échelle de concurrence intercommunale. A l'heure de la coopération métropolitaine, on peut se demander si les métropoles ne seront pas bientôt le nouveau niveau où s'opèreront toutes les concurrences.

Malgré tout, il faut être prudent et se méfier des effets pervers de la redistribution des ressources fiscales. Avec la TPU*, un problème est apparu : les communes ne percevant plus directement le produit de la Taxe Professionnelle, n'en ressentant plus les enjeux directs, elles ne s'investissent plus pour attirer sur leur sol de nouvelles activités économiques et (lorsque la communauté n'a pas la compétence de préempter sur des terrains potentiellement intéressants pour le développement économique) certaines refusent même d'accueillir de nouvelles entreprises, synonymes de perturbations (cohabitation difficile avec les résidants, trafic de livraison, nuisances sonores, visuelles...).

61 Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France (CESR). Avril 2006.- La préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la ceinture verte et des autres secteurs périurbains en Ile-de-France.- Paris : CESR. 41p

62 SCHAEFER, JP. Septembre - octobre 2004.- Où construit-on depuis le recensement de 1999 ?.- *Urbanisme*, n°338. p 67-69

Si on doit étendre le régime de la péréquation fiscale et de la redistribution des ressources, il faut absolument concevoir un système qui récompense les communes faisant preuve d'investissement dans le développement communautaire. Actuellement, un système facultatif existe déjà pour les intercommunalités soumises au régime de la TPU*, il s'agit de la Dotation de Solidarité Communautaire, dont les modalités de répartition peuvent tenir compte de critères de développement économique tels que l'accroissement des bases de Taxe Professionnelle de chaque commune. Toutefois, son caractère facultatif est regrettable, et la prise en compte du développement économique dans les critères de répartition devrait être incontournable face aux enjeux de planification et de gestion des espaces économiques d'un territoire.

La planification et la gestion des espaces en général, associées à un système performant de mutualisation des ressources sont un projet d'envergure majeure dans la lutte contre l'étalement urbain.

Ce projet de recherche m'a permis de me confronter aux difficultés qu'englobe un problème aussi vaste que l'étalement urbain et de comprendre les différences qui existent entre la réalisation d'une étude à proprement dite et la recherche : partir de très nombreux éléments bibliographiques, et avancer étape par étape, et se demander jusqu'à l'analyse des résultats si on ne s'est pas tromper...

Le bon déroulement de ce travail s'est construit pas à pas ; il m'a fallu comprendre les tenants et les aboutissants de l'étalement urbain, ne pas m'écarter de la problématique et de l'hypothèse, comprendre et résumer le jeu entre les acteurs du développement local, approfondir mes connaissances en terme de finances communales et particulièrement en terme de fiscalité directe locale, redécouvrir un territoire que je croyais connaître, rencontrer de nombreux praticiens du territoire, rassembler des données comparables et pertinentes, analyser les résultats et démontrer par l'étude de cas que mon hypothèse est pertinente même si elle doit être confrontée à d'autres territoires...

Il est important de reconnaître certaines limites à ce projet de recherche. L'hypothèse de départ a bien été vérifiée ; cependant une des limites de cette recherche se situe peut-être dans la période d'étude. Effectivement, face à d'importantes difficultés pour obtenir des données pertinentes et comparables, il a fallu restreindre la période étudiée à 2002- 2005. Par ailleurs, une seconde limite revient peut-être aux données exploitées. Les résultats des produits de la fiscalité directe locale ne sont pas rigoureusement complets : il manque en effet la compensation salaire versée aux communes ou aux groupements de communes (si soumis au régime de la TPU*) par l'intermédiaire de la Dotation Globale de Fonctionnement. Ces données réparties par commune existent auprès des préfectures mais le temps qui était accordé n'a pas suffi pour les obtenir. L'analyse de données complètes sur une période plus étendue aurait peut-être fait ressortir des conclusions plus pertinentes ou plus diversifiées.

Table des abréviations

Les sigles ou abréviations de ce mémoire, notés d'une étoile « * », sont explicités ci-dessous.

- DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
- DSC : Dotation de Solidarité Communautaire
- EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
- PAP : Prêt pour l'Accession à la Propriété
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- POS : Plan d'Occupation des Sols
- PTZ : Prêt à Taux Zéro
- SCoT : Schéma de Cohérence Territorial
- SD : Schéma Directeur
- SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- SDAURIF : Schéma Directeur de la Région Ile-de-France
- SDRIF : Schéma Directeur de la Région Ile-de-France
- SRU : Solidarité et Renouvellement Urbains (loi)
- TLE : Taxe Locale d'Equipements
- TP : Taxe Professionnelle
- TPU : Taxe Professionnelle Unique
- UH : Urbanisme Habitat (loi)
- ZAC : Zone d'Aménagements Concertés

Table des illustrations

Cartes

Carte 1 : aire urbaine d'Orléans.....	48
Carte 2 : extension géographique de l'aire urbaine de 1982 à 1999	50
Carte 3 : population à bas revenu en 2001	52
Carte 4 : prix des terrains à bâtir de 1997 à 2000	54
Carte 5 : EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine d'Orléans	58
Carte 6 : les parcs d'activités d'intérêt communautaire	61
Carte 7 : cumul des informations obtenues sur les différentes cartes de l'aire urbaine d'Orléans	69
Carte 8 : trafic routier des axes majeurs de l'aire urbaine d'Orléans	71
Carte 9 : produit de la fiscalité directe en 2005	78
Carte 10 : développement de l'urbanisation de 2002 à 2005 et produit de la fiscalité en 2005	80
Carte 11 : grandes infrastructures routières, facteur de développement de l'urbanisation	83

Figures

Figure 1 : logements ordinaires commencés par an.....	15
Figure 2 : schéma du Plan Vert	24
Figure 3 : structure des budgets locaux.....	28
Figure 4 : impôts et taxes selon la taille des communes	34
Figure 5 : relations d'interdépendance entre élus, entreprises et population	43
Figure 6 : PTZ délivrés dans l'aire urbaine entre 1997 et 2002.....	56

Tableaux

Tableau 1 : nombre de PTZ accordés par an	16
Tableau 2 : différences majeures entre les SD et les SCoT	19

Tableau 3 : comparaison des recettes de constructions d'un lotissement et d'un immeuble	21
Tableau 4 : répartition des EPCI par régimes fiscaux	38
Tableau 5 : part de Taxe Professionnelle dans les EPCI en fonction du régime fiscal.....	39
Tableau 6 : évolution du type d'occupation des sols de 1992 à 2003 dans l'Agglo	53
Tableau 7 : parcs d'activités d'intérêt communautaire de l'Agglo	61
Tableau 8 : renseignements sur les communautés de communes du territoire	64
Tableau 9 : communes sélectionnées pour analyser le territoire	71
Tableau 10 : communes réparties en fonction de leur développement de l'urbanisation	76
Tableau 11 : produit de la fiscalité directe des communes et évolution de 2002 à 2005	78

Bibliographie

Ouvrages

- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise. Juillet 2004.- Programme Local de l'Habitat de l'agglomération orléanaise : Diagnostic.- Orléans : AUAO. 145 p.
- Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise. [s.d.].- Loi du 13 décembre 2000. Solidarité et renouvellement urbains.- Grenoble : AURG. 44 p.
- ANTONI, J.P. 2003. – Modélisation de la dynamique de l'étalement urbain.- Strasbourg : Université Louis Pasteur de Strasbourg 1.
- BATAILLE, J. 2006.- Mémoire de recherche : La place des représentations dans l'autogestion des espaces publics.- Tours : EPU de Tours.
- BERNARD. [s.d.].- Document préparatoire à la mise en place du SCoT d'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe.- Avesnes-sur-Helpe : ESGT. 78 p.
- BISTORIN, L. 2003. – Mémoire de recherche : L'évaluation du potentiel du recyclage urbain dans le but de participer à la limitation de l'extension de l'urbanisation : l'exemple du Val de Lorraine.- Tours : EPU de Tours. 73 p.
- BOUVIER, M et al. 2004. – Finances publiques.- Paris : LGDJ. 871 p.
- Conseil Economique et Social de la Région Ile-de-France (CESR). Avril 2006.- La préservation et valorisation des espaces naturels et agricoles de la ceinture verte et des autres secteurs périurbains en Ile-de-France.- Paris : CESR.41 p.
- DERUEL, F et BUISSON, J. 2001.- Finances publiques : Budget et pouvoir financier.- Paris : DALLOZ. 284 p.
- Direction du développement économique de l'AggLO. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : AggLO. 37 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales. [s.d.].- Fiche n°9 : la taxe professionnelle et l'intercommunalité.- Paris : DGCL. 6 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales. Février 2006. Le Guide statistique de la fiscalité directe locale 2005 - Annexe 1 : Le cadre législatif de la fiscalité directe locale de 1980 à 2006.- Paris : DGCL. 14 p.
- INSEE Centre. 2003. – Référentiel territorial urbain : portrait de l'aire urbaine d'Orléans.- Orléans : INSEE Centre. 55 p.
- Institut National des Télécommunications. 2001.- L'entretien : outils de recueil d'informations. Paris.

- LE BORGNE, J. 2006.- Mémoire de recherche : évolution du rapport affectif à la ville de l'individu, à travers son parcours de vie.- Tours : EPU de Tours.
- LE GALL, D. 2005. – Mémoire de recherche : Développement de la ville compacte soutenable : vers quelle forme urbaine ?.- Tours : EPU de Tours. 72 p.
- LIENEMANN, MN. 2002.- Colloque sur l'étalement urbain, discours.- Toulouse : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.
- MARTINEZ, M et al. 2001.- La ville aux champs.- Paris : ADEF. 216 p.
- PUMAIN, D et MATTEI, MF. 2003.- Données urbaines (4).- Paris : ECONOMICA. 433 p.
- ROGNON, B. 2001. – Mémoire de recherche : La solidarité : une notion à refonder.- Tours : EPU de Tours.
- ROUX, JM. Février 2006.- Des villes sans politique.- Nantes : Gulf Stream Editeur. 152 p.
- SAÏDJ, L. 2003.- Finances publiques.- Paris : DALLOZ. 662 p.
- THISSE, JF. Août 2003.- La croissance de la population est-elle favorable aux villes ?.- Paris : Institut des villes. 30 p.

Articles

- ADEF. Novembre – décembre 2003.- Une politique foncière pour les espaces ouverts.- *Etudes foncières*, n°106. p 35-39
- BERTHIER, I. Septembre – octobre 2001.- Accorder la fiscalité avec les principes d'aménagement.- *Diagonal*, n°151. p 20-23
- BOSVIEUX, J. 2005.- Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux mais prudents.- *Economie et statistique*, n°381-382. p 41-61
- CASTEL, JC. Janvier - février 2006.- Les coûts de la ville dense ou étalée.- *Etudes foncières*, n°119. p 18-21
- COUTELLIER, A. Janvier - février 2003. - L'artificialisation s'étend sur tout le territoire.- *IFEN*, n°80. p 1-4.
- Département des études et des statistiques locales de la Direction générale des collectivités locales. Avril 2007.- L'intercommunalité à fiscalité propre en 2007.- *BIS : Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, n°54. p 1-4
- HALLEUX, JM. Novembre – décembre 2001.- Les surcoûts de l'étalement urbain en Wallonie.- *Etudes foncières*, n°94. p 18-21
- KAUFMANN, V. Septembre 2002. - De l'inconvénient de la ségrégation pour la mobilité.- *Les annales de la recherche urbaine*, n°92. p 123-129.
- LACAZE, JP. Mars - avril 2002.- L'étalement urbain hier et demain.- *Etudes foncières*, n°96. p 7-9

- LACAZE, JP. Novembre - décembre 1998.- La dispersion périurbaine et son coût.- *Urbanisme*, n°303. p 30-33
- LOUBIERE, A. Mars - avril 2001.- Loi SRU : une révolution culturelle pour l'urbanisme ?.- *Urbanisme*, n°317. p 34-35
- PAQUOT, T. Mai - juin 2000.- Claude Bartolone et la SRU.- *Urbanisme*, n°312. p 54-58
- PINSON, D. Septembre - octobre 2004.- Blé, melons, voies rapides, parc d'affaires et pavillons.- *Urbanisme*, n°338. p 43-45
- SCHAEFER, JP. Septembre - octobre 2004.- Où construit-on depuis le recensement de 1999 ?.- *Urbanisme*, n°338. p 67-69
- THIBAUT, JM. Septembre - octobre 2004.- Le CAUE fait face à l'étalement urbain.- *Urbanisme*, n°338. p 62-63
- WIEL, M. Mars - avril 2002.- Comment transformer un coût de mobilité en acquisition foncière ?.- *Etudes foncières*, n°96. p 16-17

Sites Internet

- Actu environnement. *Dossiers Environnement, Focus : Le développement durable* [en ligne]. SARL COGITERRA. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 28 mars 2007]. Disponible sur Internet : http://www.actu-environnement.com/ae/dossiers/dd/dd_definitions_1.php4
- Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG). *La loi SRU* [en ligne]. AURG : équipe communication. [s.d.]. Mise à jour en mars 2007. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : <http://www.aurg.org/sru/sru.htm>
- Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2
- Conseil général du Loiret. *Le Loiret* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 17 mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/staticcontent/loiret_cartes.php#
- Institut Véolia Environnement. *Extraits du Rapport n°1 : Développement urbain: les nouvelles contraintes* [en ligne]. oonops.com. 2005. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : <http://www.institut.veolia.org/fr/documents/58986MtT42ba4MdXkHAp.aspx>
- La vie Eco. *Économie, la fin des schémas directeurs d'urbanisme et des plans de zonage* [en ligne]. Sysnek : service communication. 2006. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : <http://www.lavieeco.com/Economie/la-fin-des-schemas-directeurs-durbanisme-et-des-plans-de-zonage>
- Mairie de Breval. *Aménagement et urbanisme* [en ligne]. Breval : service communication. [s.d.]. Mise à jour en 2006. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : <http://www.mairie-breval.fr/pageLibre00010363.html>
- Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer. *Economie & statistiques, SidatelCom* [en ligne]. Paris : Service Économie, Statistiques et Prospectives (SESP). [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 23 mai 2007]. Disponible sur Internet : <http://sitadel.application.equipement.gouv.fr/SitadelWeb/Sitadel>

- Muleta. Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme [en ligne]. Muleta. 2003. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : http://www.muleta.org/muleta2/rechercheTerme.do?critere=&pays=fra&typeRecherche=1&pager.offset=200&fi_id=765
- Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCOTERS). *Les ScoT, un peu d'histoire* [en ligne]. WEBEDIT. [s.d.]. Mise à jour en mars 2007. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : <http://www.scoters.org/histoire.asp>
- Wikipedia, l'encyclopédie libre. [en ligne]. Wikimedia Foundation, Inc. [s.d.]. Mise à jour en mars 2007. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : <http://fr.wikipedia.org/wiki/accueil>
- Yvelines Environnement. *Les documents d'urbanisme jusqu'à la loi du 13 décembre 2000* [en ligne]. Yvelines Environnement : service communication. 2001. [Consulté le 20 mars 2007]. Disponible sur Internet : http://www.yvelines-environnement.org/textes/sdau_txt.htm

Magalie NOURRISSON

Annexes

**Mémoire de recherche de
Magistère 3 Aménagement du territoire et
Master 2 « Villes et territoires »**

Directeur de recherche : José Serrano

Juin 2007

Sommaire des annexes

Annexe 1 : les principes généraux du droit de l'urbanisme	- 2 -
Annexe 2 : schéma d'une aire urbaine	- 4 -
Annexe 3 : la Communauté d'Agglomération Orléans – Val de Loire (AgglO)	- 5 -
Annexe 4 : les autres EPCI à fiscalité du territoire	- 20 -
La Communauté de communes du canton de La Ferté-St-Aubin	- 20 -
La Communauté de communes de la Forêt	- 21 -
La Communauté de communes des Loges	- 23 -
La Communauté de communes du Val d'Ardoux	- 25 -
La Communauté de communes VALSOL	- 26 -
Annexe 5 : carte du Loiret.....	- 29 -
Annexe 6 : guide d'entretien	- 30 -
Annexe 7 : ressources de fiscalité directe des communes sélectionnées en 2002 et 2005	- 31 -

Annexe 1 : les principes généraux du droit de l'urbanisme

VOLET URBANISME

Le renouvellement des documents d'urbanisme

La loi SRU a entièrement réécrit les chapitres consacrés au schéma directeur et au plan d'occupation des sols (POS) pour leur substituer respectivement le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU). Elle consacre également les cartes communales en les considérant comme des documents d'urbanisme à part entière pouvant offrir une alternative à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.

Afin de mieux encadrer l'élaboration de ces nouveaux documents, la loi a redéfini les objectifs généraux des documents d'urbanisme.

Il faut noter pour information que les dispositions relatives aux documents d'urbanismes (SCOT, PLU et carte communale) sont entrées en vigueur depuis le 1er avril dernier, suite à la parution du décret d'application n° 2001-260 daté du 27 mars 2001.

Les principes généraux du droit de l'urbanisme

Ces principes ne sont pas nouveaux puisqu'il existait déjà le principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection des territoires (ancien art. L. 121-10 C. urb.). Il est cependant complété par deux nouveaux objectifs : le principe de mixité sociale et urbaine et le principe d'utilisation économe de l'espace.

Le principe d'équilibre entre aménagement et protection consiste à trouver, comme son nom l'indique, un équilibre entre le besoin pour les communes de proposer des espaces constructibles pour l'accueil de populations nouvelles, mais aussi la nécessité d'assurer la préservation des espaces naturels. Le principe d'équilibre vise à donc à concilier ces deux données (besoin de se développer et nécessité de protéger), qui ne sont cependant pas contradictoires. Certes, la croissance urbaine se fait de façon inéluctable au détriment des espaces naturels, mais la mutation de ces espaces lorsqu'elle est rendue nécessaire, doit répondre aux besoins de la commune : en d'autres termes, une commune qui constituerait des zones de future urbanisation de superficie trop importante par rapport à la faible croissance de sa population observée

lors des derniers recensements ne respecterait pas le principe d'équilibre et s'exposerait à l'annulation de son document.

Le principe de mixité sociale et urbaine. Le principe de mixité urbaine, nouvellement introduit par la loi, doit aboutir à mettre un terme à la conception fonctionnaliste des villes qui a prédominé durant ces dernières décennies. Le Corbusier écrivait en 1957 dans La Charte d'Athènes que *"par son essence, l'urbanisme est d'ordre fonctionnel. Les trois fonctions fondamentales à l'accomplissement desquelles l'urbanisme doit veiller sont : 1° habiter ; 2° travailler ; 3° se recréer"*. Cette conception de l'urbanisme doit être aujourd'hui dépassée. La fonctionnalisation de la ville et son découpage en zonage ont abouti aux problèmes récurrents que connaissent aujourd'hui certaines villes : cités-dortoirs ici, bureaux là, commerces ailleurs... Les répercussions en terme de circulation automobile et d'engorgements à l'entrée des villes sont connues de tous. **Le principe de mixité urbaine doit aboutir à la multi-fonctionnalité des espaces et non plus à leur juxtaposition.**

Le principe de mixité sociale a pour objet, quant à lui, d'éviter les phénomènes de ghettoïsation et de ségrégation sociale en favorisant la cohabitation entre logements sociaux et logements non sociaux. Si le PLU doit être l'instrument d'une politique locale d'aménagement, il lui revient aussi de devenir un document de politique sociale.

Le principe d'une utilisation économe de l'espace et d'une préservation des ressources naturelles. L'espace, qu'il soit urbain, périurbain ou rural, doit être considéré comme un bien rare, dont l'utilisation ne doit pas conduire à son gaspillage.

Sans inciter à la réalisation de tous et de barres, les SCOT et les PLU devront gérer l'espace *"en bon père de famille"*, c'est-à-dire, faire en sorte que la ville puisse être un lieu d'épanouissement pour ses habitants en leur offrant un cadre de vie satisfaisant, sans toutefois hypothéquer l'avenir des générations futures. C'est le principe même du développement durable.

"Cet objectif doit permettre de maîtriser l'expansion urbaine périphérique et le mitage, en réduisant les surfaces à urbaniser, dans une perspective de sauvegarde des espaces naturels. L'espace urbanisable doit donc être restreint, ce qui signifie que le développement urbain doit avoir lieu, autant que faire se peut, dans la ville existante. Cela passe notamment par la réurbanisation des quartiers sous-densifiés ou des friches et par des opérations de renouvellement urbain²".

2. Patrick Rimbart, Rapport Assemblée nationale n° 2229, tome 1, p.49.

La loi du 13 décembre 2000 : Solidarité et Renouvellement Urbains

VOLET URBANISME

Certes, ces principes s'imposent aux documents d'urbanisme, mais se pose nécessairement la **question de leur force juridique et de leur degré de contrainte** dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le principe d'équilibre, cité plus haut, révélait déjà une portée normative puisqu'un POS devait lui être compatible, sous peine d'annulation (CE, 10 février 1997, *Assoc. Pour la défense des sites de Thézault*).

On peut donc imaginer qu'un SCOT (ou un PLU) qui aboutirait au développement périphérique d'une agglomération (ou d'une commune), sans engager de réflexions sur le devenir de ses friches serait illégal. Le rapporteur du projet de loi pour l'Assemblée nationale, sans anticiper l'attitude du juge administratif imagine par exemple *"qu'un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale tourné vers le "tout automobile" ne respecterait pas les objectifs du développement durable du fait de l'effet de serre qui en découlerait et serait donc entaché d'illégalité"* car contraires au principe d'une maîtrise de la circulation automobile.

Le respect de ces principes dans les documents d'urbanisme est évidemment source de contraintes pour les autorités devant les mettre en œuvre. Toutefois, ils ne doivent pas être appréhendés comme étant des obligations de résultat. Il faut au contraire davantage voir en eux des obligations de moyens : en effet, selon le Conseil constitutionnel, il s'agit pour les communes de *"faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs qu'elles [les dispositions de l'article L. 121-1] énoncent"*. Nul doute que l'Etat veillera au respect de ces principes dans le cadre de son contrôle de légalité (art. L.121-2 C. urb.).

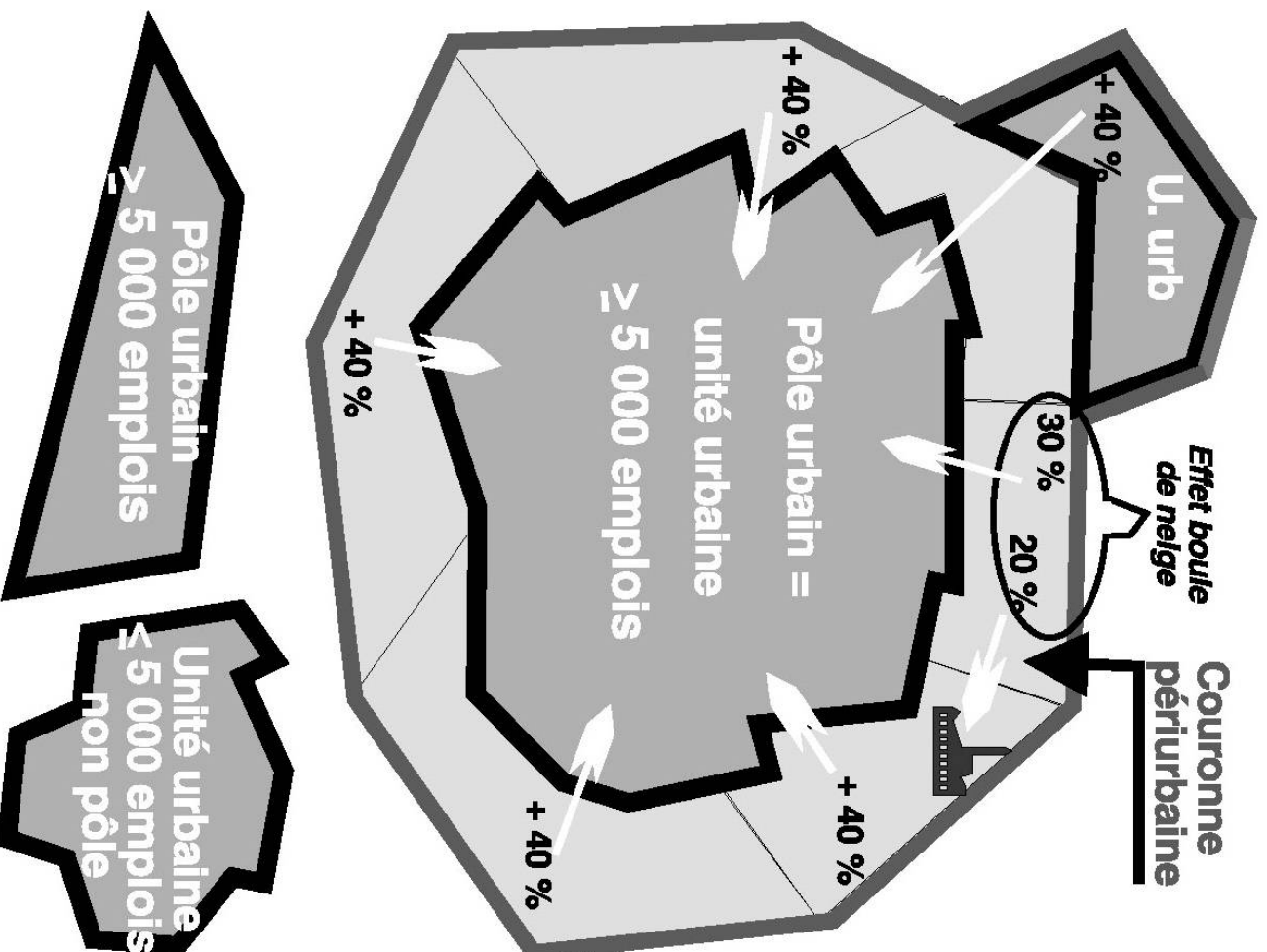
3. Déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000

La loi du 13 décembre 2000. Solidarité et Renouvellement Urbains



Annexe 2 : schéma d'une aire urbaine

AIRE URBAINE
(pôle urbain + couronne périurbaine)
Pôle urbain = Unité urbaine de plus de 5 000 emplois



Source : Insee (réalisation Josille Vidalenc).

Annexe 3 : la Communauté d'Agglomération Orléans – Val de Loire (AgglO)

Dès 1964, 12 communes s'associent dans le SIVOM. Au fur et mesure, la structure est rejointe par de nouvelles communes. En janvier 1999, le SIVOM, constitué alors de 20 communes, laisse place à la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO). A partir de 2001, une nouvelle réflexion s'engage au sein des 22 communes membres (6 cantons), pour aboutir en janvier 2002 à la création de la Communauté d'Agglomération Orléans – Val de Loire (AgglO).

Les communes membres sont :

- Boigny-sur-Bionne (1905 hab.)
- Bou (859 hab.)
- Chanteau (1261 hab.)
- Chécy (7344 hab.)
- Combleux (432 hab.)
- Fleury-les-Aubrais (20875 hab.)
- Ingré (7531 hab.)
- La Chapelle-St-Mesmin (9144 hab.)
- Mardié (2 402 hab.)
- Marigny-les-Usages (1184 hab.)
- Olivet (20450 hab.)
- Orléans (116559 hab.)
- Ormes (3088 hab.)
- Saran (15053 hab.)

Communauté d'agglomération Orléans - Val de Loire



Source : Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2

- Semoy (2929 hab.)
- St-Cyr-en-Val (3320 hab.)
- St-Denis-en-Val (7321 hab.)
- St-Hilaire-St-Mesmin (2407 hab.)
- St-Jean-de-Braye (18395 hab.)
- St-Jean-de-la-Ruelle (17010 hab.)
- St-Jean-le-Blanc (8658 hab.)
- St-Pryvé-St-Mesmin (5699 hab.)

Au total, la Communauté d'Agglomération Orléans – Val de Loire dénombre 274726 habitants.

Les compétences de l'AggLO concernent à la fois la réflexion stratégique et la vie quotidienne de ses habitants. Les compétences exclusives, en lieu et place des communes membres sont :

- les déplacements urbains,
- la gestion des déchets,
- l'assainissement,
- le développement économique,
- la création et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage,
- la lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores,
- le Centre de Formation des Apprentis,
- la gestion du crématorium,
- le Programme Local de l'Habitat,
- et le Schéma de Cohérence Territorial.

L'AggLO partage aussi certaines compétences avec les communes membres, telles que la politique du logement, la voirie, les espaces naturels préservés...

Les pages suivantes détaillent et complètent les données du tableau 7 figurant dans le texte sur les 12 zones d'activités d'intérêt communautaire de l'agglomération.

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007. - Orléans : Agglo. 37 p.



Localisation Accès et transports

- Ormes – Saran – Ingré**
- Centre ville Orléans à 10'
 - Accès direct Autoroute A 10 Paris-Tours
 - Accès direct Autoroute A 71 Paris-Clermont
 - Accès direct RN 157 Paris-Châteaudun à 10'
 - RN 20 Paris-Vierzon à 5'
 - Gare SNCF à 15'
 - Aéroport Paris Orly à 60'
 - Lignes de bus n° 6 – 8 – 45 – 60

Activités

Logistique – Cosmétique – Electronique – Mécanique

- Nombre d'entreprises : 200
- Nombre de salariés : 16000

Services

- Crèche d'entreprises (ouverture en 2007)
- Restaurants interentreprises
- Plan de Déplacements Employés

Surfaces

Superficie totale : 370 ha
Surfaces disponibles : 50 000 m²
Extensions envisagées : 30 ha

Groupeements d'entreprises

GEP 45
Président : Guy ROBINET,
BP 4547 – 45 045 ORLÉANS Cedex 1
www.gep45-asso.com
E-mail : info@gep45-asso.com



Localisation, accès et transports

- Saint Jean de la Ruelle – Ingré – La Chapelle St Mesmin**
- Centre ville Orléans à 10'
 - Accès direct Autoroute A 10 Paris -Tours
 - Accès direct Autoroute A 71 Paris-Clermont
 - Accès direct RN 152 et RN 60
 - RN 20 Paris-Vierzon à 5'
 - Gare SNCF à 15'
 - Aéroport Paris Orly à 60'
 - Lignes de bus n° 2-5-26, navette St Jean de la Ruelle
 - Ligne B du Tram (horizon 2011)

Activités

PME – PMI, Tertiaires, Services, Bâtiments, Commercial

- Nombre d'entreprises : 500
- Nombre de salariés : 5000

Services

- ▲ Crèche d'entreprises (ouverture en 2007)
- ▲ Restaurant interentreprises
- ▲ Plan de Déplacements Employés

Surfaces

Superficie totale : 133 ha
Extensions envisagées : 35 ha

Association des entreprises de La Chapelle-Saint-Mesmin, Ingré et Saint Jean de la Ruelle

Président : Jean-François DENIS,
ADELIS – 6 rue Pierre & Marie Curie
Ingré – 45926 Orléans Cedex 9
Tél : 02 38 49 09 99 / Fax : 02 38 88 05 72
<http://www.adelis-asso.com/>
info@adelis-asso.com

Source : Direction du développement économique de l'AggIO. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : AggIO. 37 p.



Localisation Accès et transports

- Orléans
- Centre historique d'Orléans à 5'
- Gare SNCF à 5'
- Autoroute A10 Paris-Tours à 5'
- Autoroute A71 Paris-Clermont à 5'
- RN 60 Paris-Montargis à 10'
- Bordure de RN 20 Paris-Vierzon
- Aéroport Paris Orly à 60'
- Ligne de bus n° 10

Activités

- Tertiaires
- Immeubles de bureaux

Surfaces

7 500 m² de SHON dans un programme de rénovation urbaine.
30 000 m² de logements.

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo. 37 p.



Accès et transports

Orléans

- Centre historique d'Orléans à 2'
- Gare SNCF à 2'
- Autoroute A10 Paris-Tours à 10'
- Autoroute A71 Paris-Clermont à 10'
- RN 60 Paris-Montargis à 10'
- Bordure de RN 20 Paris-Vierzon
- Aéroport Paris Orly à 60'
- Station Tramway (ligne A nord-sud)
- Ligne de bus n° 4 – 18

Activités

Tertiaires

- Immeubles de bureaux

Surfaces

2,5 ha de réserve foncière
28 000 m² de SHON pour la construction
de bureaux

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo. 37 p.



Localisation Accès et transports

- Orléans – Fleury Les Aubrais**
- Centre historique d'Orléans à 5'
 - Gare SNCF Orléans Les Aubrais à 2'
 - Aéroport Paris Orly à 60'
 - Autoroute A10 Paris-Tours à 5'
 - RN 60 Paris-Montargis à 5'
 - Bordure de RN 20 Paris-Vierzon
 - Station Tramway (ligne A nord-sud)

Activités

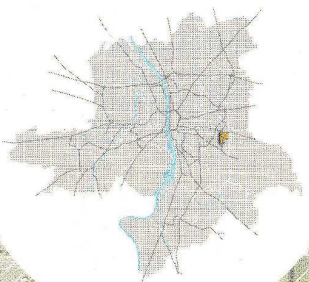
Commerces, Industriel, Centre d'appels...

- Nombre d'entreprises : environ 80

Surfaces

Superficie totale : 30 ha

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo. 37 p.



Localisation Accès et transports

Fleury les Aubrais

- Centre historique d'Orléans à 10'
- Gare SNCF Orléans à 10'
- Autoroute A10 Paris-Tours à 10'
- Accès RN 60 Paris-Montargis à 3'
- Accès RD 97
- Aéroport Paris Orly à 60'
- Ligne de bus n° 18 – 33 – 5

Activités

Industrie, PME-PMI, BTP- Agroalimentaire...

- Nombre d'entreprises : environ 30
- Nombre de salariés : environ 1350

Surfaces

ZAC des Foulons

- Superficie totale : 8 ha
- Superficie disponible : 3 ha

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007. - Orléans : Agglo. 37 p.



Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo.

Localisation Accès et transports	Activités	Groupeement des entreprises de la zone intercommunale Saint Jean de Braye et Semoy (GEZI)
Orléans – Saint Jean de Braye Semoy - Centre Ville Orléans à 5' - Aéroport Paris Orly à 60' - Autoroute A 10 Paris-Tours à 10' - Accès direct RN 60 Paris-Montargis - Gare SNCF à 10' - Lignes de bus n° 2-9-21-50	Impression – Mécanique Electronique – Transport Nombre d'entreprises : environ 230	Président : François HELLOU A.M.S. Propreté – 42 rue Ampère 45800 St Jean de Braye Tél. : 02 38 55 80 06 http://www.gezi-asso.com/
	Services - Restaurant interentreprises - Crèche d'entreprises en projet	Surfaces - Archimède : 120 ha - Châtelliers : 59 ha dont 6,5 ha disponibles



:: Localisation ::

:: Activités ::

:: Surfaces ::

Saint Jean de Braye – Boigny sur Biome – Mairigny les Usages

- Centre Ville Orléans à 10'
- Autoroute A 10 Paris-tours à 10'
- Gare SNCF à 10'
- Accès direct RN 60 Paris-Montargis
- Accès direct RN 152
- Aéroport Paris Orly à 60'
- Lignes de bus n° 34 – 9

Cosmétique – Pharmacie – Electronique – Informatique et tertiaire

- Nombre d'entreprises : 16
- Nombre de salariés : + de 2500

:: Services + ::

- ▲ Restaurant interentreprises
Plan de Déplacements Employés
(étude en cours)

Superficie totale : 385 ha Surface disponible : 76 ha

ZAC 1	Superficie totale :	98 ha
ZAC 2	Superficie totale :	162 ha
	Surface disponible :	10 ha
ZAC 3	Superficie totale :	105 ha
	Surface disponible :	52 ha
ZAC 4	Superficie totale :	20 ha
	Surface disponible :	14 ha

Source : Direction du développement économique de l'AgglO. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007. - Orléans : AgglO. 37 p.



Localisation Accès et transports

- Olivet**
- Autoroute A 10 Paris-Tours à 15'
 - Autoroute A 71 Paris-Clermont à 10'
 - 1 km de la RN 20
 - Gare SNCF à 15'
 - Aéroport Paris Orly à 1h 10
 - Station de Tramway (ligne A nord-sud)
 - Ligne de bus n° 1
 - Proximité du Centre d'Innovation et d'Orléans Technopole Développement
 - Proximité de l'Université

Activités

Services aux entreprises – Entreprises innovantes

- Nombre d'entreprises : 5
- Nombre de salariés : 370

Surfaces

Surface totale : 16 ha
Surface disponible : 10 ha

Services +

- ▲ Restaurant interentreprises en projet

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo. 37 p.



Localisation Accès et transports

Orléans

- Centre Ville Orléans à 10'
- Autoroute A 10 Paris-Tours à 5'
- Autoroute A 71 Paris-Clermont à 10'
- Accès direct RN 60 Paris – Montargis
- RN 20 Paris-Vierzon à 5'
- Gare SNCF à 5'
- Aéroport Paris Orly à 60'
- Ligne de bus n° 13 – 20

Activités

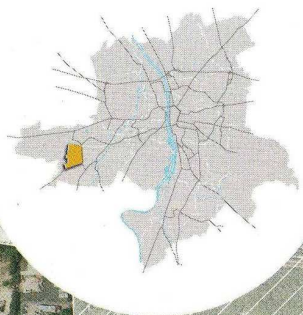
Formation : 4 facultés
(Gestion/Economie/Droit – Lettres
et Sciences Humaines – Sciences –
STAPS), 1 IUT avec 5 départements,
1 école d'ingénieurs (Polytech'
Orléans), Haute technologie,
Electronique, Santé, Services...

Surfaces

Surface disponible : 11 ha

- Nombre d'entreprises : environ 70
- Nombre de salariés : environ 6300

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo. 37 p.



Localisation Accès et transports

- Saint-Cyr-en-Val**
- Centre Ville Orléans à 15'
 - Autoroute A10 Paris-Tours à 15'
 - Autoroute A71 Paris-Clermont à 10'
 - RN 20 Paris-Vierzon à 5'
 - Gare SNCF Orléans à 15' / Gare St Cyr en Val à l'entrée
 - Aéroport Paris Only à 1 h 10
 - Station de Tramway (ligne A nord-sud) puis accès lignes 13 – 20

Activités

Logistique – Electronique Chimie – BTP

- Nombre d'entreprises : 90
- Nombre de salariés : 3500

Surfaces

Superficie totale : 210 ha
Surfaces disponibles : 25 ha
Extension progressive de 70 ha à l'Est

Association du parc d'activités Orléans Sologne (AIRPOS)

Président : Christophe LAROUSSE
Larousse Créations
152 rue des Chartres
45590 Saint Cyr en Val
Tél : 02.38.25.06.60

Source : Direction du développement économique de l'Agglo. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : Agglo. 37 p.



Localisation Accès et transports

- Ardon – Saint Cyr en Val**
- Centre Ville Orléans à 10'
 - Autoroute A10 Paris- Bordeaux-Espagne à 10'
 - Autoroute A71 Paris-Clermont-Espagne-Italie à 5'
 - RN 20 Paris-Vierzon à 5'
 - Gare SNCF à 5'
 - Aéroport Paris Orly à 60'

Activités

Médical – Electronique- Informatique

- Nombre d'entreprises : 13
- Nombre de salariés : 1250

Surfaces

Surface disponible : 16 ha

Source : Direction du développement économique de l'AggIO. 2007.- Entreprendre dans l'agglomération Orléans - Val de Loire. Guide des parcs d'activités 2007.- Orléans : AggIO. 37 p.

Annexe 4 : les autres EPCI à fiscalité propre du territoire

La Communauté de communes du canton de La Ferté-St-Aubin

La communauté de communes du canton de la Ferté-St-Aubin fut créée très récemment en novembre 2006. Elle compte 12562 habitants et se compose de huit communes appartenant toutes au même canton :

- Ardon (851 hab.)
- La Ferté-Saint-Aubin (6783 hab.)
- Ligny-le-Ribault (1121 hab.)
- Marcilly-en-Villette (1900 hab.)
- Ménestreau-en-Villette (1384 hab.)
- Sennely (523 hab.)

Dès le début, l'intercommunalité a choisi d'unifier son territoire par la mise en place de la Taxe Professionnelle Unique. Territoire contrasté où seules deux communes avaient des ressources de Taxe Professionnelle intéressantes (La Ferté-St-Aubin et Ardon), il était important de concevoir une politique plus dynamique et moins concurrentielle. Malgré quelques réticences face à la prédominance de La Ferté-St-Aubin (qui représente la moitié de la population de l'intercommunalité), l'instauration de la TPU s'est faite au prix de quelques concessions : le président de la communauté de communes est le maire de Marcilly-en-Villette...

Ses compétences incluent :

- l'aménagement de l'espace communautaire : SCoT, ZAC...
- le développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales ou touristiques,

Communauté de communes du canton de la Ferté-St-Aubin



Source : Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet :

http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2

- la protection et la mise en valeur de l'environnement : élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés, entretien des rivières et de leurs affluents traversant le territoire communautaire, assainissement autonome,
- la politique du logement et cadre de vie : création et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, opération programmée d'amélioration de l'habitat, action pour la petite enfance...
- la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire,
- les actions dans le domaine social,
- les actions en faveur du tourisme,
- les actions dans le domaine scolaire (second degré) : équipement, infrastructure, transport, restauration...

Actuellement, la communauté de communes en est encore à ses débuts, elle n'a pas encore vraiment défini de projets. Seule information sur le développement économique, les zones d'activités qui deviendront plus ou moins rapidement d'intérêt communautaire n'ont pas besoin d'être agrandies, leur occupation n'est pas encore optimale.

La Communauté de communes de la Forêt

La communauté de communes de la Forêt fut créée en décembre 1998. Elle compte aujourd'hui 8 communes réparties sur 2 cantons et totalisant un nombre de 11083 habitants :

- Aschères-le-Marché (1050 hab.)
- Loury (2028 hab.)
- Montigny (221 hab.)
- Neuville-aux-Bois (3972 hab.)
- Rébréchien (1186 hab.)
- Saint-Lyé-La-Forêt (974 hab.)
- Venneçy (1321 hab.)
- Villereau (331 hab.)

Après d'importants problèmes de mésentente entre communes membres, la communauté de communes connaît aujourd'hui un nouvel essor. Dans ce contexte encore fragilisé, la fiscalité additionnelle n'est pas remise en cause, et de nombreux efforts sont à réaliser en matière de développement d'équipements communautaires, encore actuellement pratiquement inexistants.

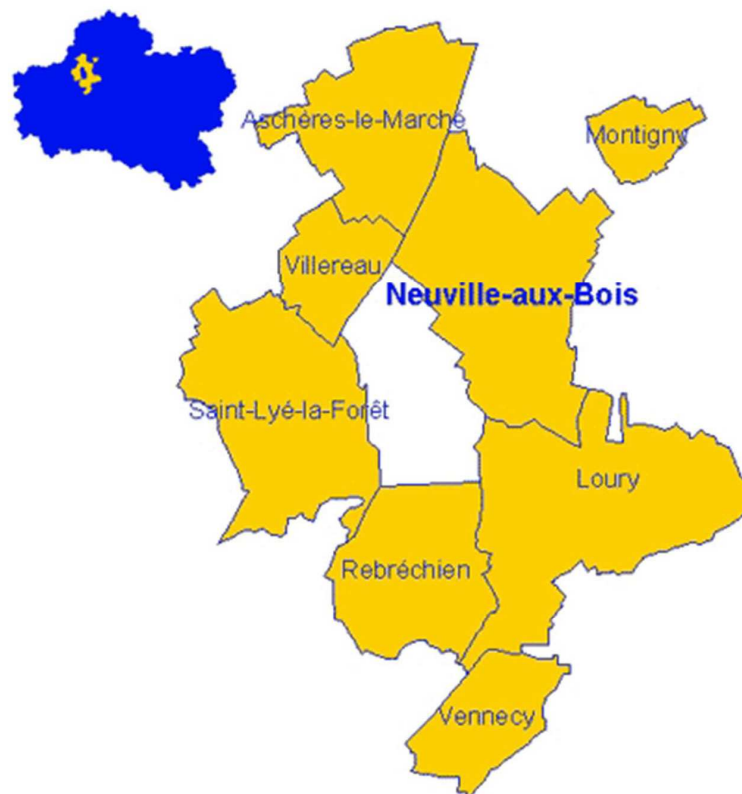
Ses compétences comprennent :

- l'aménagement de l'espace communautaire : SCoT, réserves foncières, axes structurants...
- le développement économique. Actuellement, deux zones d'activités sont d'intérêt communautaire : la zone d'activités "le point du jour" à Neuville-aux-Bois (27 hectares) et le parc d'activités "les trois arches" à Vennecy (40 hectares),
- la protection et la mise en valeur de l'environnement : ordures ménagères, protections des nappes souterraines...
- la construction, l'entretien des équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communautaire,
- la voirie : création, aménagement et entretien de voirie de zones d'activités d'intérêt communautaire,
- les transports : étude et mise en place de transports intercommunaux,
- la numérisation des cadastres de l'ensemble des communes membres,
- et l'action sociale : création et gestion d'un relais d'assistantes maternelles.

Les projets de l'intercommunalité à court ou moyen terme sont :

- la création de parcs paysagers sur les communes de Vennecy et de Neuville-aux-Bois,
- le développement des services à la personne par la création d'un relais Assistantes maternelles/Parents et d'un accueil périscolaire,
- le renforcement des équipements culturels et sportifs communautaires,
- le développement des activités économiques. A Neuville-aux-Bois, le parc d'activités du Point du Jour d'une superficie de 27 hectares est en cour

Communauté de communes de la Forêt



Source : Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2

d'élaboration. Il accueillera des entreprises de logistique et notamment FM Logistic. A moyen terme avec l'essor de l'A19, l'intercommunalité pense développer un nouvel espace de 15-20 hectares vers Neuville-aux-Bois.

La Communauté de communes des Loges

La communauté de communes des Loges fut créée en décembre 1996. Elle se compose aujourd'hui de 12 communes réparties sur 4 cantons :

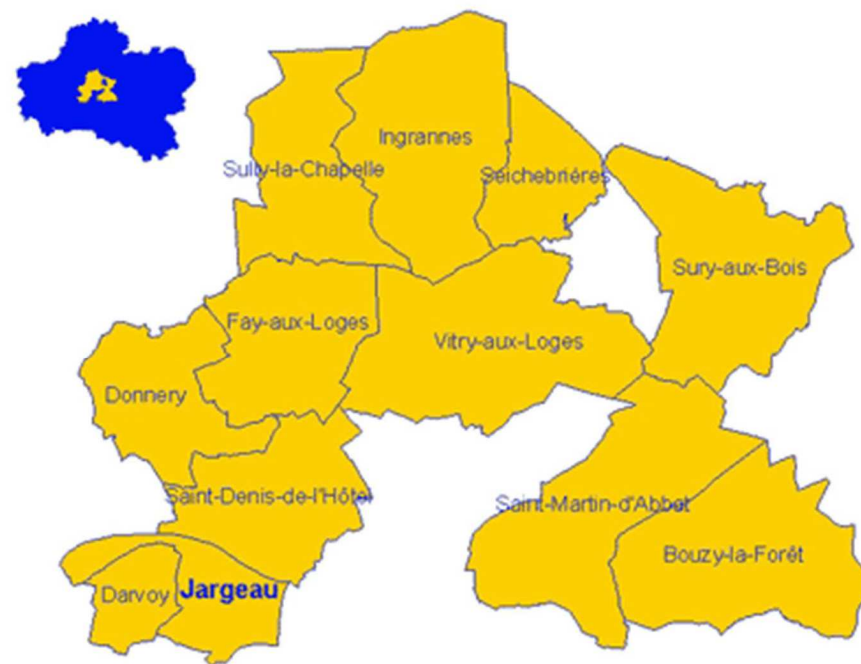
- Bouzy-la-Forêt (878 hab.)
- Darvoy (1751 hab.)
- Donnery (2084 hab.)
- Fay-aux-Loges (3059 hab.)
- Ingrannes (405 hab.)
- Jargeau (4065 hab.)
- Seichebrières (127 hab.)
- St Denis-de-l'Hôtel (2621 hab.)
- St-Martin-d'Abbat (1237 hab.)
- Sully-la-Chapelle (317 hab.)
- Sury-aux-Bois (508 hab.)
- Vitry-aux-Loges (1745 hab.)

Au total, elle compte 18797 habitants.

Ses compétences sont :

- l'aménagement de l'espace communautaire : SCoT et Schéma de Secteur ; ZAC d'intérêt communautaire ; acquisition et constitution de réserves foncières destinées aux activités communautaires...
- le développement économique,

Communauté de communes des Loges



Source : Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2

- la politique du logement et du cadre de vie : opérations Coeur de Village...
- la protection et la mise en valeur de l'environnement : ordures ménagères, assainissement...
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire,
- la construction, l'extension, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement d'intérêt communautaire,
- les actions en faveur de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse,
- les actions de développement de services de santé,
- la numérisation du cadastre et traitement des données numérisées,
- les transports,
- et les fonds de concours.

Très récemment en janvier 2007, la communauté de communes est passée en Taxe Professionnelle Unique. Issue d'un long processus de réflexion avec les communes membres (2 ans), la TPU est vue comme un outil de fédération et de solidarité. En effet, face à l'arrivée dernièrement de St Denis-de-l'Hôtel, commune au contexte économique favorable mais encore fragile, l'intercommunalité a décidé d'unifier son territoire assez déséquilibré en terme d'activités économiques.

La compétence économique concerne l'étude, la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales d'intérêt communautaire ; mais aussi toutes les actions de développement économique d'intérêt communautaire telles que les actions de promotion, de gestion et de valorisation des zones d'activités d'intérêt communautaire ainsi que l'étude, la création des services intercommunaux d'appui pour les entreprises et les salariés.

Actuellement, deux zones d'activités sont d'intérêt communautaire :

- la ZA de l'Evangile située sur Fay-aux-Loges et Donnery qui est en cour d'extension, elle atteindra à terme 90 hectares. La nouvelle partie de 75 hectares à vocation industrielle est en cour de procédure de ZAC,
- et la seconde ZA en cour d'acquisition foncière sur St-Martin-d'Abbat et représentera au final 34 hectares.

De plus, divers projets sont en cour de réalisation, tels que :

- l'aménagement des "cœurs de villages" de 2 communes (3 autres à l'études),
- la mise en place d'un relais d'assistantes maternelles intercommunal,
- la mise en place d'un service intercommunal de contrôle des assainissements individuels,

- et des études pour la construction d'un équipement nautique.

La Communauté de communes du Val d'Ardoux

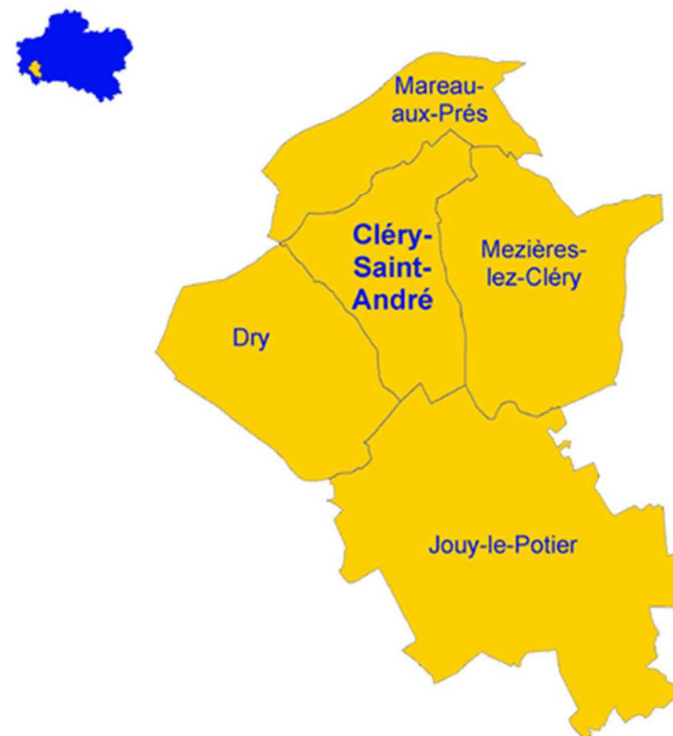
La communauté de communes du Val d'Ardoux fut créée en décembre 1998, en succession d'un ancien SIVOM. Composée de 5 communes, elle compte aujourd'hui 7112 habitants :

- Cléry-Saint-André (2789 hab.)
- Dry (1205 hab.)
- Jouy-le-Potier (1347 hab.)
- Mareau-aux-Prés (1149 hab.)
- Mézières-lez-Cléry (622 hab.)

Ses compétences englobent :

- l'aménagement de l'espace communautaire : SCoT, zones d'activités, numérisation du cadastre...
- le développement économique : aménagement, entretien, gestion et commercialisation de ZA industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales ou touristiques ; réalisation de supports d'information pour promouvoir le développement économique local et l'implantation d'activités économiques,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement : collecte et traitement des déchets, protection du bassin hydrographique...
- la politique du logement et du cadre de vie : OPAH, aire d'accueil intercommunale pour les gens du voyage...
- la politique de développement touristique,
- la voirie d'intérêt communautaire,
- les équipements collectifs : équipements culturels et sportifs

Communauté de communes du Val d'Ardoux



Source : Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2

- les actions sociales,
- l'accueil de l'enfance et les services à la population : mise en place et gestion d'un relais d'assistantes maternelles ; mise en place et gestion d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance ; gestion d'un centre de loisirs sans hébergement ; organisation du transport des collégiens par délégation du Conseil général du Loiret...
- la politique culturelle : programmation de spectacles et les animations culturelles,
- la participation au maintien et au développement des services publics : SDIS...

Très récemment (début 2006), l'intercommunalité est passée sous le régime de la Taxe Professionnelle Unique (sans Dotation de Solidarité Communautaire). Ce changement s'est inscrit dans un cadre de transfert de compétences supplémentaires à la communauté de communes, et il permet aussi d'obtenir des ressources financières intéressantes de Dotation Globale de Fonctionnement. Cette décision a fait l'œuvre de négociations entre communes, notamment celle d'attendre que Cléry-St-André ait commercialisé la totalité de sa zone d'activité afin d'obtenir des bases optimales pour le calcul de son attribution de compensation.

Concernant des activités économiques, deux zones sont actuellement d'intérêt communautaire :

- la zone de la Métairie à Dry à vocation artisanale en cour de réalisation (au total 9 hectares),
- la zone de la salle à Cléry-Saint-André à vocation commerciale et artisanale (environ 2 à 3 hectares).

De plus, l'intercommunalité réalise dans le même temps des travaux d'extension du gymnase et d'aménagement d'une aire de stationnement pour les bus du collège.

La Communauté de communes VALSOL

La communauté de communes VALSOL fut créée en septembre 2005. Représentant 8605 habitants, elle s'étend sur six communes (sur un canton) :

- Ouvrouer-les-Champs (504 hab.)
- Sandillon (3464 hab.)
- Sigloy (547 hab.)
- Tigy (1987 hab.)
- Vannes-sur-Cosson (528 hab.)

- Vienne-en-Val (1575 hab.)

Ses compétences sont :

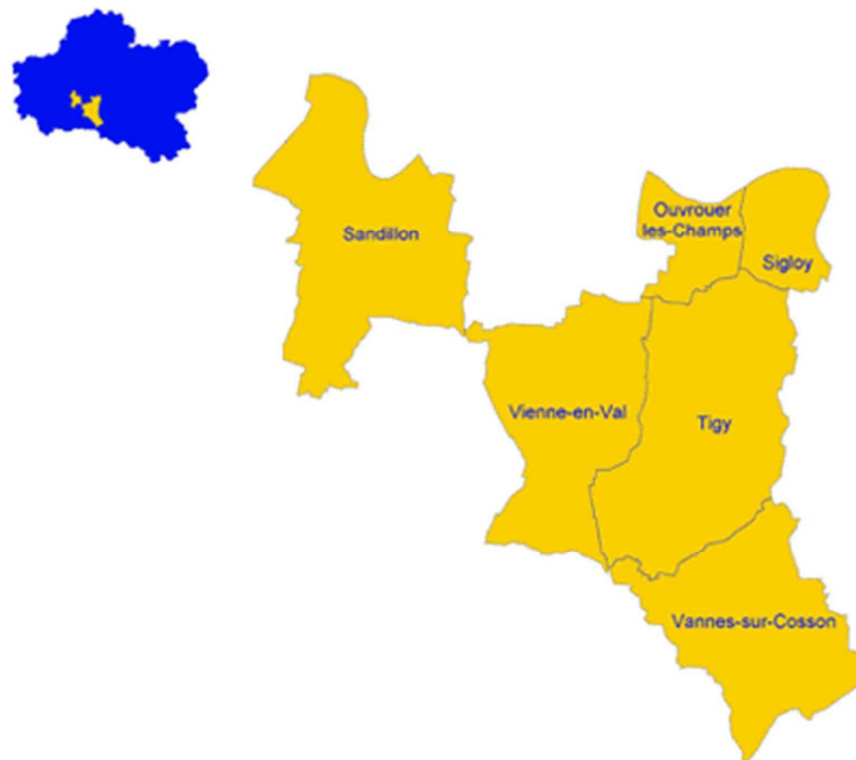
- l'aménagement de l'espace communautaire : SCoT, ZAC, Charte de Pays, Contrat de Pays...
- le développement économique : étude, création, extension, aménagement, gestion et entretien de zones ou parcs d'activités industrielles, commerciales, artisanales et tertiaires d'intérêt communautaire...
- la protection et la mise en valeur de l'environnement : ordures ménagères, assainissement...
- la politique du logement et le cadre de vie : définition d'un plan de déplacements communautaire ou intra-communautaire puis organisation des transports collectifs déterminés dans le cadre de ce plan,
- la voirie d'intérêt communautaire,
- les équipements culturels, sportifs et scolaires.

Structure intercommunale assez faible, elle fonctionne sous le régime de la fiscalité additionnelle. Face au climat conflictuel régnant entre les communes membres, l'instauration de la TPU n'est pas envisagée à court terme. Du point de vue économique, les élus ont choisi d'appliquer une démarche progressive, le territoire possède de faibles ressources de Taxe Professionnelle, les communes les plus avantagées dans ce domaine sont : Sandillon, Vienne-en-Val et Tigry.

Actuellement, seuls les nouveaux aménagements sont d'intérêt communautaire. Les projets de développement des zones d'activités sont :

- l'extension de 8 hectares de la zone d'activité de Vienne-en-Val. Au total, cette zone représentera 15 hectares dont 8 hectares d'intérêt communautaire,

Communauté de communes VALSOL



Source : Conseil Général du Loiret. *Guide de l'intercommunalité* [en ligne]. Loiret.com. [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 1^{er} mai 2007]. Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/index.php?page=homeintercommunalite_structures&id=2

- la création à moyen terme d'une nouvelle zone d'activités. Ce projet est en étude de faisabilité, la localisation et la surface ne sont pas encore déterminées

Annexe 5 : carte du Loiret

Le Loiret



Source : Conseil général du Loiret. Le Loiret [en ligne]. Loiret.com, [s.d.]. Mise à jour en 2007. [Consulté le 17 mai 2007].
Disponible sur Internet : http://www.loiret.com/cgloiret/staticcontent/loiret_cartes.php#

Annexe 6 : guide d'entretien

- Quelle est la politique de la commune concernant l'étalement urbain ?
- Pensez-vous avoir une politique active dans la lutte contre ce phénomène ? Si oui, dans quelles mesures ?
- Quels sont les projets de développement de la commune ?
- Pourquoi voulez-vous vous développer ?
- Selon vous, la commune subit-elle des pressions pour se développer ? Si oui, précisez.
- Quels sont, selon vous, les moyens de développement à votre disposition ?
- L'arrivée de nouveaux habitants sur la commune génère-t-elle plus de ressources que de dépenses (infrastructures, équipements, services...) ?
- L'installation de nouveaux habitants peut-elle être prise en charge par les recettes de la taxe foncière, ou faut-il faire appel aux ressources de la Taxe professionnelle unique ?

Pouvez-vous me fournir l'évolution de la population, et des quatre taxes locales de 2000 à 2006 ?

Annexe 7 : ressources de fiscalité directe des communes sélectionnées en 2002 et 2005

Fiscalité Directe Locale de 2002 (en euros)																
Commune	Taxe foncière sur les propriétés bâties			Taxe foncière sur les propriétés non bâties			Taxe d'habitation			Taxe professionnelle						Produit total
	base	taux	produit	base	taux	produit	base	taux	produit	communale			intercommunale (TPU)			
										base	taux	produit	base	taux	produit	
Baule	1 483 871	26,38	391 445	82 180	41,94	34 475	1 012 951	12,18	123 374	2 668 477	10,62	283 396	-	-	-	832 690
Boigny-sur-Bionne	3 113 303	19,25	599 321	17 759	53,31	9 468	1 571 132	12,93	203 158	-	-	-	9 881 132	16,46	1 625 953	2 437 900
Bricy	195 959	4,86	9 520	35 024	9,79	3 437	317 632	7,32	23 251	31 915	6,29	2 008	-	-	-	38 216
Chevilly	1 584 694	21,71	344 031	142 073	40,00	56 823	1 727 491	11,84	204 520	2 907 067	12,00	348 843	-	-	-	954 217
Coulmiers	218 907	17,31	37 891	48 605	43,64	21 201	319 564	11,40	36 435	29 827	17,28	5 151	-	-	-	100 678
Fleury-les-Aubrais	19 444 477	37,37	7 266 435	37 591	86,02	32 336	20 751 744	22,56	4 681 464	-	-	-	33 028 906	17,78	5 872 175	17 852 410
La Ferté-Saint-Aubin	4 007 771	33,76	1 353 070	86 557	60,88	52 724	4 669 608	18,03	841 946	13 979 851	15,08	2 108 150	-	-	-	4 355 890
Lailly-en-Val	1 160 045	16,55	191 978	80 311	51,41	41 388	1 725 995	10,25	176 918	1 441 269	9,16	132 009	-	-	-	542 293
Marigny-les-Usages	555 605	25,63	142 403	31 281	64,42	20 175	978 640	17,71	173 316	-	-	-	341 109	15,28	52 118	388 012
Olivet	20 978 274	25,81	5 414 567	113 168	73,14	82 753	30 392 016	15,63	4 750 286	-	-	-	13 262 742	18,47	2 449 650	12 697 256
Rebréchien	574 968	23,39	134 493	41 146	71,78	29 529	958 922	14,18	135 975	427 106	8,00	35 480	-	-	-	335 477
Saint-Jean-de-la-Ruelle	13 698 584	31,15	4 267 229	41 059	78,52	32 211	16 726 580	15,21	2 544 109	-	-	-	34 005 430	20,70	7 039 090	13 882 639
Saint-Pryvé-Saint-Mesmin	3 250 371	28,12	913 979	46 837	70,46	33 026	4 863 028	17,73	862 208	-	-	-	7 280 209	13,87	1 009 769	2 818 982
Saran	17 029 356	26,41	4 497 408	125 903	61,79	77 851	12 829 608	14,24	1 826 917	-	-	-	48 503 662	21,58	10 467 136	16 869 312
Sennely	308 232	17,50	53 944	35 474	67,67	23 990	547 165	14,00	76 602	113 265	8,74	9 898	-	-	-	164 434

Sources : états de notification des taux d'imposition de 2002

Fiscalité Directe Locale de 2005 (en euros)																
Commune	Taxe foncière sur les propriétés bâties			Taxe foncière sur les propriétés non bâties			Taxe d'habitation			Taxe professionnelle						Produit total
	base	taux	produit	base	taux	produit	base	taux	produit	communale			intercommunale (TPU)			
										base	taux	produit	base	taux	produit	
Baule	1 775 558	26,38	468 390	85 815	41,94	35 983	1 179 454	12,21	144 013	3 407 934	10,94	372 834	-	-	-	1 021 220
Boigny-sur-Bionne	3 454 849	21,42	740 029	14 671	57,58	8 447	1 786 722	13,99	249 966	-	-	-	8 379 065	16,72	1 400 757	2 399 199
Bricy	223 650	4,86	10 867	36 744	9,79	3 600	355 555	7,32	26 028	31 618	6,29	1 988	-	-	-	42 483
Chevilly	1 657 461	21,71	359 838	149 257	40,00	59 713	1 835 632	11,84	217 366	2 692 106	12,00	323 049	-	-	-	959 966
Coulmiers	236 993	17,31	41 021	51 029	43,64	22 259	354 450	11,40	40 402	35 856	17,28	6 195	-	-	-	109 877
Fleury-les-Aubrais	20 842 613	37,63	7 843 120	37 654	86,67	32 633	22 142 571	22,72	5 030 769	-	-	-	36 284 862	17,69	6 418 798	19 325 320
La Ferté-Saint-Aubin	4 596 192	33,76	1 551 671	83 588	60,88	50 884	5 169 294	18,03	932 067	13 100 309	15,08	1 975 516	-	-	-	4 510 138
Lailly-en-Val	1 408 344	16,71	235 337	83 766	51,93	43 585	1 916 536	10,35	198 344	1 926 355	9,26	178 387	-	-	-	655 653
Marigny-les-Usages	610 579	25,63	156 488	32 777	64,42	21 119	1 041 461	17,71	184 443	-	-	-	479 287	15,86	76 014	438 064
Olivet	22 427 935	28,13	6 309 001	118 404	79,72	94 515	32 261 116	17,04	5 497 062	-	-	-	15 004 396	18,18	2 727 888	14 628 466
Rebréchien	646 967	23,39	151 312	43 010	71,78	30 864	1 115 038	14,43	160 891	478 218	8,00	41 834	-	-	-	384 901
Saint-Jean-de-la-Ruelle	14 926 384	32,71	4 882 483	37 032	82,45	30 524	18 304 375	15,97	2 923 179	-	-	-	31 099 993	19,80	6 157 816	13 994 002
Saint-Pryvé-Saint-Mesmin	3 671 824	31,49	1 156 286	46 796	78,92	36 975	5 389 348	19,86	1 070 309	-	-	-	5 773 272	14,84	856 743	3 120 313
Saran	19 462 685	27,20	5 293 867	103 434	63,64	65 889	14 568 440	14,67	2 137 238	-	-	-	49 145 139	20,44	10 045 279	17 542 273
Sennely	345 390	17,50	60 436	38 318	67,67	25 910	615 698	14,00	86 205	156 086	8,74	13 637	-	-	-	186 188

Sources : états de notification des taux d'imposition de 2005