

**OBSERVATOIRE « HOMMES-MILIEUX »**  
Littoral méditerranéen



# **Ressources, fiscalité locale et urbanisation : quel modèle d'aménagement pour les littoraux méditerranéens?**

**Rapport final**

28/02/2014

Responsable scientifique

Guilhem BOULAY

UMR ESPACE 7300  
guilhem.boulay@univ-avignon.fr

## Sommaire

Sommaire .....	2
Résumé succinct du projet .....	3
1. Informations générales concernant le projet.....	4
2. Contexte problématique .....	5
3. Méthodologie .....	6
4. Résultats .....	8
5. Discussion .....	9
Conclusion .....	10

## **Résumé succinct du projet**

Leurs ressources fiscales et financières sont pour les collectivités une préoccupation et une contrainte majeure. Pourtant, elles constituent un objet peu étudié par les géographes, alors même qu'elles sont directement ou indirectement très liées à des thématiques traditionnellement au cœur de leurs préoccupations (la base économique ou les variations démographiques).

On cherche donc à savoir s'il existe des liens entre les ressources financières des collectivités territoriales (notamment le bloc communal) et des modèles de développement et/ou d'urbanisation sur un littoral méditerranéen français très attractif. Particulièrement, est-il possible, dans un contexte de tension budgétaire et de craintes des élus locaux de voir les subsides de l'Etat se réduire drastiquement, d'observer des stratégies de développement local qui reposeraient sur des stratégies fiscales locales ?

**Mots clés : villes côtières, attractivité, économie résidentielle, fiscalité locale**

## 1. Informations générales concernant le projet

### Responsable(s) scientifique(s)

Guilhem BOULAY

Rattaché depuis sept. 2013 à l'UMR ESPACE 7300 mais membre de l'UMR TELEMMe 7303 lors de l'acceptation de ce projet de recherche. L'EOTP est donc resté localisé dans ce dernier laboratoire.

06.76.97.68.79

guilhem.boulay@univ-avignon.fr

Nom-Prénom	Fonctions et laboratoire	Spécialité
BOULAY Guilhem	MCF - Université d'Avignon, ESPACE	Géographie, aménagement de l'espace
GRANDCLEMENT Antoine	ATER – ENS Lyon, TELEMMe	Géographie, aménagement de l'espace

### Temporalité

Date de début des travaux : printemps 2013

Date de fin des travaux pour la rédaction du rapport : rédaction du rapport en février 2014 mais poursuite des travaux jusqu'à l'automne 2014 (l'EOTP ayant été débloqué avec du retard, nous utiliserons l'année n+1 exceptionnellement permise par le CNRS)

Poursuite de l'étude en cours : Oui

Demande de soutien financier à l'OHM pour l'année 2014 : Non

## 2. Contexte problématique

### Etat de l'art et question(s) associée(s)

Depuis une cinquantaine d'années, l'urbanisation massive et accélérée des littoraux méditerranéens a conduit les territoires littoraux à privilégier « un modèle de développement économique "quantitatif", basé sur une croissance touristique et urbanistique rapide » (Daligaux, 2003). Ce phénomène est à l'origine d'un développement économique assis sur de nouvelles ressources. Dans ce schéma, l'économie résidentielle et l'urbanisation deviennent des facteurs de croissance pour les territoires, à rebours du modèle de l'économie productive longtemps dominante sur les littoraux. Cette "tentation résidentielle" (Davezies, 2009) est d'autant plus forte que l'impact des activités productives sur les écosystèmes littoraux et les nuisances qu'elles entraînent pour les populations posent la question de leur pérennité (Daviet, Robert, 2012).

Ce projet se propose donc d'analyser l'évolution des ressources des territoires littoraux par le prisme des ressources économiques des collectivités. Les données fiscales, encore peu mobilisées hors du champ de l'économie publique locale (Guengant, 2002), sont pourtant un outil particulièrement pertinent pour les problématiques d'aménagement du territoire.

### Contexte local et intérêt du traitement de la question dans le cadre de l'OHM « Littoral méditerranéen »

Les deux sites du Golfe d'Aigues Mortes et du littoral de l'aire métropolitaine marseillaise offrent un terrain privilégié pour étudier ces évolutions. Ces deux littoraux inégalement métropolisés permettent d'observer le processus d'étalement urbain dans un contexte de périurbanisation et de redistribution des activités économiques à l'échelle métropolitaine. Ce terrain est aussi un laboratoire de l'évolution des modèles d'aménagement et des référentiels de l'action publique. De la ZIP de Fos et des stations touristiques intégrées au récent parc national des Calanques, il révèle les bifurcations successives des modèles économiques et territoriaux et l'apparition de nouveaux acteurs aux côtés de l'Etat. Cette trajectoire est concomitante de la construction de nouvelles ressources territoriales et notamment de l'émergence de l'impératif de protection. L'intense pression urbaine et la métropolisation de ces littoraux ont en effet fait émerger des socio-écosystèmes complexes où se confrontent des stratégies résidentielles, productives et touristiques concurrentes (Cadoret, 2011). Ces pressions anthropiques de toutes sortes s'exercent sur des espaces naturels de grande qualité intégrés à ces ensembles métropolitains densément peuplés. Il est donc nécessaire de proposer une approche systémique et intégrée pour interroger la durabilité des modes de développement des territoires littoraux méditerranéens (COM, 2006).

### Hypothèses

1. Les différences de structure des ressources financières des collectivités sont un critère valide de typologie
2. Les typologies fondées sur les ressources financières sont redondantes avec des typologies par ailleurs plus établies (orientation économique et dynamique démographique des collectivités)
3. La seconde hypothèse est vérifiée car les stratégies financières des collectivités sont un aspect essentiel de leurs stratégies de développement

## 3. Méthodologie

### Terrains étudiés

Le terrain de départ correspond à deux sites de l'OHM LITMED (Golfe d'Aigues-Mortes et agglomération marseillaise). Pour des soucis de significativité des résultats, on a étendu de terrain à une bande de 30 km en retrait du littoral des départements des Bouches-du-Rhône, du Gard et de l'Hérault.

Le terrain final compte donc plus de 300 communes.

### Données collectées et/ou créées

La principale source de données est celle des statistiques financières et fiscales locales, à l'échelle du bloc communal (communes et intercommunalités). Elles ont été récupérées pour 2002, 2003, 2009 et 2010 (on aurait préféré des bornes plus éloignées mais la disponibilité des données pose hélas problème).

Disponibles sur deux principaux portails en ligne (l'un de la DGFIP, l'autre commun à la DGFIP et la DGCL), ces données brutes concernent plusieurs lignes de la partie « recettes de fonctionnement » des budgets locaux. Elles relèvent de trois principaux types d'information : des bases d'imposition, des taux d'imposition et des produits d'imposition (ou des dotations dans le cas de ressources financières non fiscales). Si certaines étaient plutôt facilement récupérables (téléchargement de fichiers), d'autres étaient d'accès malaisé. Les données sur les concours financiers de l'Etat aux finances locales, notamment, sont seulement consultables en ligne, et pas téléchargeables. Il en est résulté de très longues durées de récupération de ces données.

Ces données brutes ont nécessité de nombreuses étapes de nettoyage pour être utilisable à l'échelle communale à plusieurs dates. Ainsi, les modifications comptables ou législatives entre les deux bornes temporelles de l'étude, tout comme la séparation dans des fichiers différents de variables à combiner pour obtenir des chiffres analysables, ont occasionné de longues durées de traitement.

Pour des raisons de robustesse, on a moyenné ces données sur deux années (2002-2003 et 2009-2010) après avoir mis de côté quelques valeurs statistiquement aberrantes. La base de données est mise en relation avec un SIG.

Le catalogue des données et les données (avec leurs métadonnées et plus de précisions sur leur construction) seront transmises à l'OHM Littoral Méditerranéen, conformément aux exigences de la Charte des OHM.

### Démarche de traitement et d'analyse

La démarche d'analyse, qui n'est pas encore terminée et courra jusqu'à l'été, suit trois étapes principales. Grossièrement, ces étapes permettent de répondre chacune aux trois hypothèses principales de ce projet de recherche exposées plus haut.

La première est largement dictée par le peu d'indications disponibles sur les enjeux de ces problématiques en sciences sociales, et plus particulièrement en géographie. Elle consiste en une série d'entretiens avec plusieurs experts des finances locales et sert notamment à circonscrire le champ des interrogations et à valider la formulation des hypothèses.

On a ainsi réalisé une dizaine d'entretiens, en majorité à Paris. Les interviewés travaillaient : en associations d'élus locaux, en cabinet ministériel, dans les services de la DGCL, en cabinet de conseil, en bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme. Une collègue universitaire s'était jointe à l'une de ces interviewés, ayant auparavant travaillé la question dans le cadre d'une commande par une association d'élus.

La seconde consiste en un travail de fond sur l'élaboration et le traitement de la base de données. Les résultats de ces traitements très chronophages sont désormais achevés. En l'état, ils ont permis d'identifier des variables clés et de disposer de solides bases pour la typologie des communes.

La dernière étape, qui sera engagée au printemps 2014 et terminée avant l'été, consistera en une série d'entretiens sur le terrain avec des élus et surtout des responsables de services techniques. Elle permettra de confirmer ou d'invalider les hypothèses sur les stratégies des élus locaux effectuées suite à l'analyse des données.

## 4. Résultats

A la base de ce projet de travail, on trouve le choix délibéré de « s'attaquer » à des données très peu connues et traitées. La majeure partie du temps de travail a donc été logiquement consacrée à mieux connaître des données et des problématiques largement inédites dans la recherche (bien qu'au cœur des préoccupations des décideurs et gestionnaires territoriaux).

Ce long temps de préparation explique qu'on ne dispose pour l'instant que de résultats exploratoires et partiels. Leur longue obtention a en revanche favorisé la maturation des problèmes et des résultats plus affirmés seront obtenus à coup sûr dans les prochaines semaines. En outre, le caractère prometteur de ces travaux a été acté par l'assurance de plusieurs valorisations scientifiques, exposées dans la section suivante.

Ces résultats temporaires sont de plusieurs ordres. On les présente dans le cadre des trois hypothèses principales qui guident cette étude et qui ont été présentées en section 2 de ce document.

La première hypothèse a été largement validée. Il apparaît, suite à la dizaine d'entretiens de cadrage conduits au début de ce travail, que la structuration des finances locales constitue une porte d'entrée pertinente pour étudier les structures et les dynamiques territoriales. Le domaine est sous-investi et nos résultats n'éclaireront qu'une partie de la question complexe des finances et de la fiscalité locale. Mais de ce fait, la demande sociale est forte pour des études dans le domaine, et des associations d'élus se sont dites intéressées par nos travaux.

Les principaux résultats (encore temporaires mais très robustes néanmoins puisque plusieurs fois vérifiés à travers diverses techniques et dans divers contextes) concernent pour l'instant la mise en évidence des critères pertinents de différenciation financière et fiscale des collectivités. Plusieurs méthodes de construction de typologies des territoires ont été testées qui toutes convergent à mettre en évidence des structures lourdes et des dynamiques précises. La deuxième hypothèse de notre travail est donc elle aussi très largement validée. Ces résultats seront présentés au séminaire de restitution de l'OHM Littoral Méditerranéen.

La troisième étape (fondée sur la troisième hypothèse de ce travail) est en cours de préparation, car elle dépend des résultats définitifs de la seconde. Elle n'aboutira, comme dit précédemment qu'à l'été 2014. Néanmoins, les travaux de mémoire d'une étudiante, qu'on avait aiguillée sur cette piste en master les mois qui précédaient la réponse à l'APR 2013<sup>1</sup>, semblent la valider largement.

---

<sup>1</sup> Pauline BRUNSCHWIG (ENS Lyon, Master STADE – Systèmes Territoriaux, Aide à la Décision, Environnement) aurait pu être formellement intégrée à la démarche OHM s'il n'y avait eu quelques problèmes de calendrier. On lui a suggéré un sujet de mémoire sur les impacts de la suppression de la taxe professionnelle dans la région de l'Etang de Berre (SAN Ouest-Provence) en septembre 2012. Elle l'a débuté immédiatement, et avait quasiment terminé son travail de cadrage problématique et de terrain lors du versement des EOTP de l'OHM Littoral Méditerranéen. Ses travaux, de très bonne qualité (qui seront valorisés par une soumission d'article d'ici la fin de l'année), doivent être mentionnés car ils sont partie prenante de cette volonté d'investir la question du rapport entre dynamiques territoriales et finances locales.  
Références du mémoire : BRUNSCHWIG, Pauline, *Le divorce annoncé du territoire et de l'industrie : La réforme de la taxe professionnelle, mort de l'industrie à Fos-sur-Mer ?*, 90 p., soutenu le 26 juin 2013 à l'ENS-Lyon (jury : Romain Garcier, MCF ; Antoine Laporte, MCF ; Guilhem Boulay, ATER).



## 5. Discussion

Etant donné le caractère encore temporaire et exploratoire des résultats, on orientera cette dernière partie du rapport sur la valorisation scientifique de ce projet. En effet, l'écho globalement très favorable qu'ont reçu ces problématiques et ces résultats préliminaires témoigne du fait que l'environnement académique est intéressé par ces sujets. Cela est donc favorable à une poursuite ultérieure de ces travaux, dans le cadre de l'OHM Littoral Méditerranéen ou ailleurs.

Deux valorisations sont d'ores et déjà quasi-assurées :

- 1) La première est une publication.  
Les directrices scientifiques de *Données Urbaines*<sup>2</sup> (Denise Pumain et Marie-Flore Mattei) se sont dites très intéressées par un article qui ferait le point, à partir d'une étude de cas, sur les données sur les finances locales (puisque l'objet de cette série est d'informer les chercheurs sur les possibilités d'exploitation de données peu connues). Il s'agira donc d'un article de synthèse sur la disponibilité, l'interopérabilité et la qualité des données qu'on a traitées dans le cadre de ce projet OHM. Une partie du chapitre est d'ores et déjà rédigée. Il sera terminé et soumis d'ici la fin du mois de mars 2014, cosigné par les deux porteurs de l'étude.
- 2) La seconde est une session spéciale de colloque international.  
Dans le cadre du colloque 2014 de l'ASRDLF (Association de Science Régionale De Langue Française) qui se tiendra à Marne-la-Vallée du 7 au 9 juillet 2014, on a soumis au comité du colloque la possibilité d'une session spéciale sur la thématique suivante : « Fiscalité, ressources et production des territoires urbains »<sup>3</sup>.  
Cette session a été acceptée et plusieurs propositions de communications reçues.

Concernant les valorisations futures :

- 3) Il est prévu de publier au moins un article supplémentaire sur les conclusions relatives à la troisième hypothèse guidant le projet.
- 4) A la suite de la session spéciale du colloque, il est envisagé de coordonner un numéro spécial de revue scientifique sur les rapports finances-fiscalité-territoires locaux. Quelques renseignements ont d'ores et déjà été pris à ce sujet. Il s'agira d'une revue de géographie référencée par l'AERES. Le numéro combinerait des articles résultant de certaines communications lors du colloque et d'autres faisant suite à un appel à communications. Les articles en anglais seront acceptés afin de favoriser l'ouverture internationale.
- 5) Enfin, un article valorisant les apports du travail (cité à la section précédente) de P. Brunschwig et les rapportant aux conclusions de cette étude sera soumis à l'été ou à l'automne 2014. Comme on l'a dit, si, pour des raisons de calendrier, ce travail de mémoire n'a pu faire formellement partie de cette étude OHM, ce ne serait en revanche pas le cas de cet article, puisqu'il tirerait profit de traitements et de conclusions obtenues dans le cadre de cette étude.

---

<sup>2</sup> Série d'ouvrages paraissant régulièrement depuis 1996 chez Economica (collection Villes).

<sup>3</sup> [http://www.asrdlf2014.org/sites/default/files/s8-fiscalite\\_ressources\\_production\\_territoires\\_urbains.pdf](http://www.asrdlf2014.org/sites/default/files/s8-fiscalite_ressources_production_territoires_urbains.pdf)

## **Conclusion**

Lancer ce type de travaux dans le cadre de l'OHM nous semble avoir permis de creuser des pistes plutôt innovantes, et en tout cas prometteuses.

Il est envisagé, à l'avenir, de continuer à les investiguer, tant les problématiques sont cruciales, la production académique faible et la demande sociale forte.

Plusieurs collaborations (scientifiques mais aussi, éventuellement, avec des gestionnaires de territoires) semblent tout à fait possible à terme. Elles pourront éventuellement être menées avec des équipes ou des chercheurs déjà impliqués dans l'OHM, ce qui permettrait de mieux comprendre le rôle de ces composantes cruciales que sont les finances locales dans le devenir de territoires très anthropisés et fragiles.