

Entre développement de l'habitat et développement économique, il n'y a pas à choisir

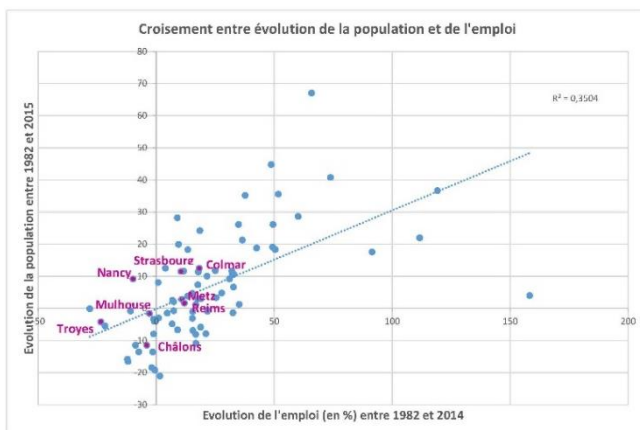
Depuis la loi dite « d'amélioration de la décentralisation » (1988), les possibilités d'intervention des communes en matière économique ont été réduites de manière drastique. De fait, la compétence économique revient aux intercommunalités dont c'est l'une des compétences phares puisqu'elles ont la compétence exclusive en matière de création, aménagement et gestion des zones d'activités. La suppression de la Taxe Professionnelle, en 2009, remplacée par la CFE et la CVAE, perçues par les intercommunalités, a nettement amoindri l'appétence des communes pour les actions de développement économique. Plus récemment encore, la loi Zéro Artificialisation Nette (2021), repose la question de l'allocation du foncier disponible. Outre les équipements publics, vaut-il mieux réserver du foncier pour le développement de l'habitat ou pour le développement économique ?

A cette question, de nombreuses communes répondent préférer une stratégie basée sur le développement de l'habitat qui semble moins incertain que le développement économique. Ce choix repose peut-être sur un malentendu et n'est pas sans risque. Il y a tout lieu de croire qu'il convient de rechercher une solution équilibrée telle que les besoins fonciers pour de l'habitat et pour le développement économique soient tous deux satisfaits.

I.) Ce qu'apportent les entreprises au territoire

Il est vrai que l'accueil d'entreprises sur un territoire peut générer des externalités (effets) négatives. Cela signifie en premier lieu que l'accueil d'activités doit être réfléchi pour trouver la meilleure adéquation possible entre les caractéristiques du territoire et les entreprises accueillies. En second lieu, cela ne doit pas faire oublier tous les effets positifs liés à la présence d'entreprises sur un territoire. Trois effets majeurs peuvent être rappelés.

1. Des emplois essentiels à la vitalité territoriale



Il existe un lien statistique entre les évolutions de l'emploi et les évolutions de la population. Il est assez rare qu'une ville gagne en population alors qu'elle perd des emplois.

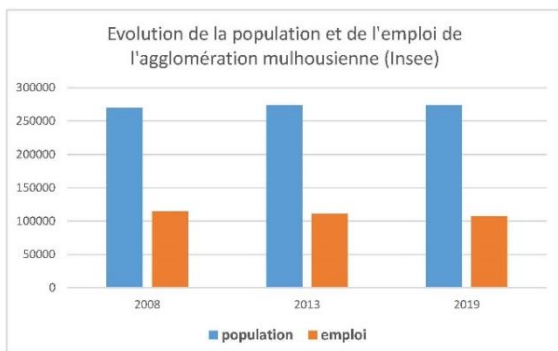
C'est la conclusion à laquelle nous avons abouti en 2018 lors d'une étude des dynamiques de 50 villes françaises de plus de 50 000 habitants¹. Plus précisément, sur 17 villes de plus de 50000 habitants qui

¹ AURM, La dynamique des villes de France, décembre 2018

perdaient de l'emploi, 16 perdaient aussi de la population. Inversement, 47 villes gagnaient en même temps emplois et population.

C'est assez logique. Les actifs qui sont privés d'emploi ou les jeunes qualifiés qui ne peuvent accéder à l'emploi sur leur territoire vont rechercher un emploi ailleurs. Le risque étant même que, sur un territoire où l'emploi se raréfie, ne restent que les personnes non qualifiées, qui n'ont aucune chance de trouver un emploi ailleurs ! C'est à la fois un **risque social**, car cette population va requérir des prises en charge publiques et un **risque politique** car ces populations « déclassées » nourrissent le vote contestataire.

L'agglomération mulhousienne est pleinement concernée par ces dynamiques. De 2013 à 2019, la population n'a cru que de 239 personnes, essentiellement grâce à l'accroissement naturel, la population étant encore jeune. Mais l'agglomération a un solde entrées/sorties négatif (depuis 1975 !). **L'agglomération n'est donc pas capable de retenir sa population.**



Il existe une explication simple à cela : **l'agglomération perd des emplois** : -3606 entre 2008 et 2013, puis -3117 entre 2013 et 2019. Tant que la situation économique de l'agglomération ne sera pas vigoureusement redressée, **il sera vain de**

vouloir attirer de nouvelles populations. Tout au plus se lancera-t-on dans **un jeu à somme nulle : la population gagnée par une commune sera perdue par une autre...**

2. Des revenus essentiels à la vie locale

Au plan économique, l'intérêt d'avoir des emplois sur un territoire réside dans le fait que les personnes en emploi obtiennent un revenu en contrepartie de leur travail. Ce revenu, dans une vision classique, permet la consommation des ménages. Le revenu distribué par les entreprises locales bénéficie à d'autres entreprises, en grande partie locales elles aussi. Si le boulanger ou le coiffeur d'une commune réalisent un chiffre d'affaires suffisant pour leur maintien, c'est qu'il existe localement un pouvoir d'achat suffisant. Ce pouvoir d'achat peut être issu de transferts sociaux (retraites, indemnités diverses), mais il vient essentiellement des revenus distribués par les entreprises employeuses du



territoire. Autrement dit, **sans entreprises donc sans revenus, un territoire verra mourir progressivement ses commerces** et autres services de la vie quotidienne.

Dans cette logique, il y a tout intérêt à retenir et attirer les entreprises qui versent les salaires les plus élevés. En la matière, c'est, de très loin, **l'industrie qui rémunère le mieux ses salariés.** Dans m2A, il y a plus de 1000€ de différence de salaire moyen par tête mensuel entre les emplois industriels et certaines activités de services comme les services socio-éducatifs et récréatifs où l'emploi est très précaire et fait de temps partiels.

Et ce différentiel de pouvoir d'achat entre l'industrie et les autres secteurs d'activité est appelé à s'accroître du fait d'une technicité croissante des activités industrielles qui requièrent des salariés de plus en plus qualifiés.

Autrement dit, les salariés de l'industrie bénéficient d'un plus fort pouvoir d'achat que ceux des autres secteurs. Ils sont donc plus à même de dépenser et, ce faisant, de soutenir les commerces et services locaux. C'est donc en grande partie parce que **les communes bénéficient des revenus plus élevés de l'industrie qu'elles peuvent avoir des commerces et des services** et qu'ainsi elles peuvent se montrer attractives pour la population. Sans oublier bien sûr qu'une partie des activités de services comme l'ingénierie, le numérique... n'est présente que pour satisfaire les besoins de l'industrie. Plus l'industrie locale s'affaiblit, plus les services à haute valeur ajoutée quittent le territoire et plus les ménages les plus contributifs quittent le territoire...

3. Des ressources fiscales essentielles à la qualité de vie dans les communes

Comme signalé en introduction, le fait que les budgets des communes soient moins abondés par les entreprises au profit des intercommunalités a pu amoindrir l'attrait des élus pour les entreprises. Néanmoins, il ne faudrait pas oublier, d'une part, que **les communes perçoivent toujours certaines taxes payées par les entreprises**. Il s'agit notamment d'une partie de l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)² et de la taxe sur le Foncier Bâti. Ces taxes foncières payées par les entreprises dépendent de la valeur locative pondérée du local, de sa localisation et de la nature de l'activité exercée. A chaque fois qu'une entreprise ferme ses portes ou déménage parce qu'elle ne peut trouver localement le foncier nécessaire à son développement, la commune voit ses recettes fiscales baisser. Imaginons le cas d'un bâtiment à vocation économique repris par une association culturelle et affecté à l'exercice du culte : la perte est totale puisque ces activités sont exonérées de taxes foncières !

Là aussi, avoir sur son territoire des entreprises industrielles présente un avantage. Certes, les bases fiscales sont nettement plus élevées pour les locaux professionnels que pour les locaux industriels. Mais c'est oublier que la surface des locaux industriels est généralement bien plus importante, ce qui induit une base moyenne supérieure dans l'industrie³. **Les communes ont donc financièrement intérêt à réserver des espaces pour que des entreprises industrielles puissent s'y développer ou s'y installer.**

Avoir des entreprises (a fortiori industrielles) assure donc des recettes communales qui permettent de financer les services nécessaires à l'attractivité. En France, la seule TFPB payée par les entreprises représente 11,9 milliards d'euros. Ne pas avoir de capacités d'accueil des entreprises revient donc à se priver de ressources fiscales non négligeables.

D'autre part, il ne faudrait pas oublier que **la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE)⁴ et la Contribution Foncière des Entreprises (CFE)**, encaissées par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale **reviennent en partie aux communes** par deux canaux.

- Le premier est celui des investissements dans les communes réalisés par l'intercommunalité. Les communes, isolées, ne pourraient financer certains services qui bénéficient à tous les

² Les communes encaissent 20% de l'IFER payé pour les éoliennes installées depuis 2019 et les centrales photovoltaïques installées depuis le 1^{er} janvier 2023.

³ Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux, *Mars 2023*

⁴ La CVAE, dont le taux a déjà été réduit de 50% est amenée à disparaître en 2024. Elle représentait, en 2021, 5,7Md € pour le bloc communal. Sa suppression sera compensée par une fraction de la TVA perçue.

habitants. Certaines communes ont intégré l'agglomération mulhousienne avec, pour motivation essentielle, de pouvoir bénéficier de services périscolaires qu'elles ne pouvaient assurer seules ou dont elles ne pouvaient bénéficier en étant intégrées à une petite intercommunalité sans grands moyens. Elles peuvent également bénéficier d'investissements dans les mobilités et notamment les transports en commun ou le Transport à la Demande (TAD) qui sont appelés à se développer au regard des crises climatique et énergétique, grâce au versement mobilité versé par les entreprises à l'agglomération.

Pour le dire autrement, **la fiscalité sur les entreprises perçue par l'agglomération retourne aux communes sous forme d'investissements** (réseaux de chaleur urbain, aménagement de zones, transports urbains, périscolaire...) qu'aucune des communes prise isolément ne pourrait supporter. Sans Euroglas et la plateforme de Chalampé, le projet d'extension du réseau de chaleur de m2A n'aurait pas été possible. Idem pour le développement des énergies renouvelables avec l'offre photovoltaïque portée par les entreprises qui permettent de mieux maîtriser les coûts énergétiques pour les habitants.

- Le second est celui des dotations de solidarité versées par les Communautés aux communes et des attributions de compensation. Les premières correspondent à un mécanisme de péréquation financière destiné à réduire les écarts de richesse et de charges entre les communes membres d'un EPCI. Les secondes visent à neutraliser les effets financiers des transferts de compétence des communes vers l'intercommunalité lors de l'intégration des communes. Ainsi, **grâce aux attributions de compensation, les communes continuent de percevoir des recettes fiscales**, même si elles n'exercent plus la compétence « économie » transférée à l'EPCI. Et les montants en jeu sont importants.

Montant des attributions de compensation versées aux communes

Communes	Attribution compensation	Communes	Attribution compensation	Communes	Attribution compensation
BALDERSHEIM	1 176 308	HABSHEIM	1 692 959	REININGUE	250 149
BANTZENHEIM	1 410 608	HEIMSBRUNN	460 572	RICHWILLER	740 106
BATTENHEIM	933 885	HOMBOURG	1 628 485	RIEDISHEIM	713 508
BERRWILLER	26 760	ILLZACH	6 893 079	RIXHEIM	5 162 258
BOLLWILLER	145 265	KINGERSHEIM	2 814 444	RUELSHEIM	280 730
BRUEBACH	77 091	LUTTERBACH	483 994	SAUSHEIM	4 467 085
BRUNSTATT-DIDENHEIM	1 352 557	MORSCHWILLER-LE-B	295 484	STAFFELFELDEN	26 946
CHALAMPE	1 617 780	MULHOUSE	20 905 446	STEINBRUNN-LE-B	19 257
DIETWILLER	761 334	NIFFER	488 502	UNGERSHEIM	967 955
ESCHENTZWILLER	177 168	OTTMARSHEIM	2 980 603	WITTELSHEIM	1 742 726
FELDKIRCH	49 608	PETIT-LANDAU	509 645	WITTENHEIM	2 324 541
FLAXLANDEN	181 377	PFASTATT	1 101 972	ZILLISHEIM	51 725
GALFINGUE	-1 824	PULVERSHEIM	313 200	ZIMMERSHEIM	159 296

Source : Ministère des finances

Deux points peuvent être retenus de cette première partie :

□ **Assurer le parcours des entreprises**

Le premier enseignement qui peut être tiré de ces quelques éléments d'analyse est qu'il est **nécessaire de se donner les moyens d'accueillir les entreprises et de leur permettre un parcours de développement**. Cela suppose de prévoir du foncier disponible pour permettre aux entreprises existantes de croître et à de nouvelles entreprises de s'installer. A défaut, les entreprises quittent leur lieu d'implantation et, faute de nouvelles entreprises qui renouvellent le tissu, celui-ci s'étiôle. La conséquence première en est une perte de vitalité territoriale, la fermeture de commerces et services ; la conséquence seconde en est une perte d'attractivité résidentielle contre laquelle il est fort difficile

de lutter au plan local puisque les communes voient leurs ressources financières se réduire à mesure du déclin économique du territoire.

□ Une nécessaire stratégie d'accueil des sites économiques, notamment industriels

Un second élément à retenir est relatif à la nature des activités « souhaitables ». Du point de vue du pouvoir d'achat local, l'accueil d'entreprises industrielles est le plus souhaitable. Et l'accueil d'entreprises industrielles rime souvent avec emprises foncières importantes, ces activités ne pouvant aisément se localiser en centre-ville ou centre-bourg. Pour autant, **il ne s'agit pas d'accueillir n'importe quelle entreprise n'importe où**. Le foncier devient un bien rare, les collectivités locales peuvent donc faire des choix d'activités souhaitées⁵ et fixer des exigences aux demandeurs. Il peut leur être demandé de s'engager dans des démarches qualitatives (prescriptions architecturales, paysagères, environnementales...) et il est possible de vérifier la qualité de leur démarche de Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE).

II.) Prévoir du foncier pour de l'habitat

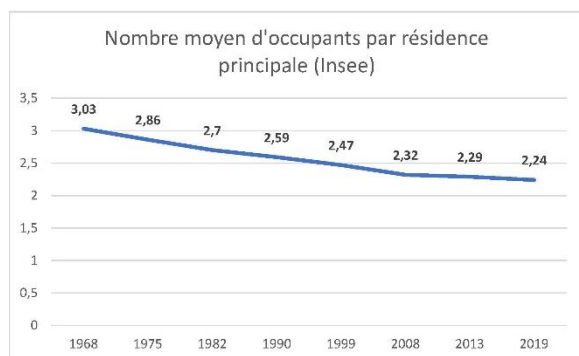
Avoir **du foncier disponible pour l'habitat est également nécessaire**. Mais les tendances en cours permettent de s'interroger sur les volumes à réserver.

1) Une nécessité pour faire face aux évolutions sociales

Ces dernières années, la demande en foncier pour l'habitat a été soutenue. De 2011 à 2021, 178 hectares⁶ ont ainsi été consommés dans l'agglomération mulhousienne. 26% de l'enveloppe foncière prévue pour la période 2016-2033 ont été consommés pour la seule période 2016 et 2021 !

Les préférences collectives alimentent cette consommation foncière. Les Français.es ont **un attachement fort à la maison individuelle**, si possible avec jardin, ce qui les conduit à accepter de résider à des distances relativement élevées de leur lieu de travail⁷. Cela conduit à une diffusion de l'habitat dans les communes de la seconde couronne, voire au-delà.

Les évolutions sociales soutiennent également cette consommation. On parle ainsi de **desserrement des ménages** pour qualifier le fait qu'il y a de plus en plus de petits ménages, voire de personnes vivant seules. A population identique, la demande en logement croît sous l'effet de ce desserrement.



Cependant, les données montrent clairement que le mouvement s'essouffle et que le nombre d'occupants par logement, qui a fortement baissé entre 1968 et le début des années 2000, se réduit de moins en moins.

2) Mais il faut raison garder

⁵ Par exemple, accueillir une entreprise de transport-entreposage n'est pas souhaitable si les camions entrants et sortants doivent traverser un ou plusieurs espaces urbanisés.

⁶ Chiffre provisoire. La consommation est probablement plus élevée

⁷ Dans le Haut-Rhin, les 10 communes les plus importantes représentent 54% des emplois et 35% de la population. Les 100 principales communes représentent 91% des emplois et 75% de la population. Conclusion : les 266 communes restantes représentent 25% de la population mais seulement 9% des emplois salariés. Pour tous ces habitants sans emplois locaux, la mobilité est absolument essentielle pour accéder à l'emploi.

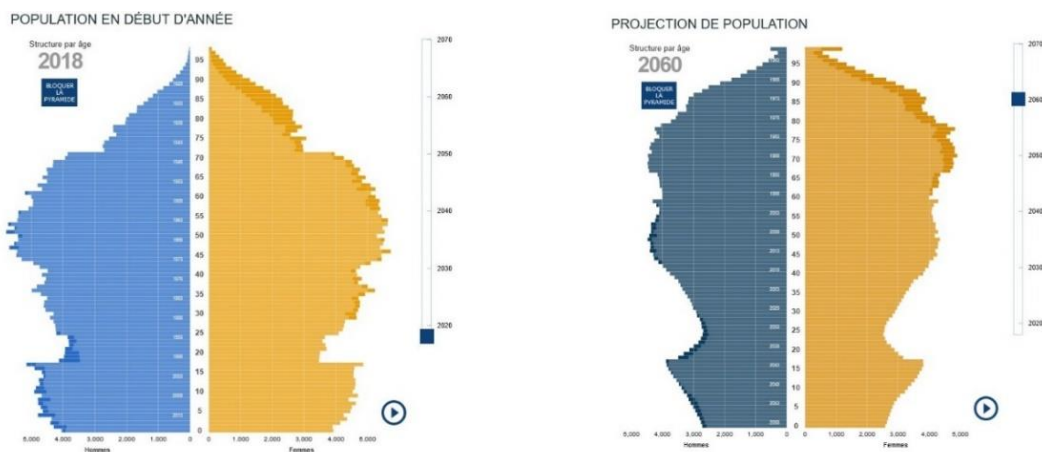
Il n'est pas sûr que cette demande foncière continuera sur sa lancée. D'autres évolutions contre-balancent cette tendance. Nous en citerons deux.

- La première est économique. Un bien rare est cher. Avec le Zéro Artificialisation Nette⁸ introduit par la loi Climat et Résilience, **le prix du foncier va continuer de croître**, ce qui pourrait peser sur la demande, a fortiori si les taux d'intérêt restent durablement à des niveaux élevés.

Par ailleurs, les déplacements (on parle de navettes domicile/travail) entre lieux de résidence et lieux de travail ont également un coût croissant avec l'augmentation du prix des carburants et des véhicules. Ce qui ne milite pas pour un accroissement des distances parcourues chaque jour pour aller travailler⁹. On pourrait ainsi assister progressivement à **un recentrage de la population autour des principaux pôles d'emploi** plutôt qu'à une dispersion continue de l'habitat dans des communes ayant très peu d'emploi.

- La seconde est démographique. Il a déjà été rappelé que le solde migratoire de l'agglomération est négatif et que si la population croît très légèrement ces dernières années, c'est en raison de la jeunesse de la population et du solde naturel positif. Non seulement les forces exogènes (départs de population) sont plus fortes que les forces endogènes (surplus de naissances par rapport aux décès), mais, **de plus, la population vieillit et le mouvement va s'accélérer dans les décennies qui viennent.**

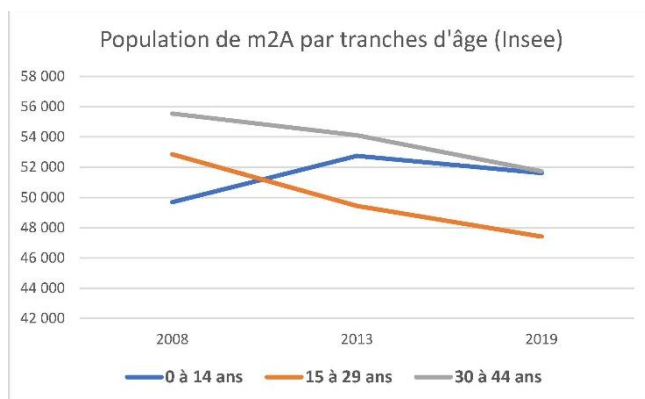
Pyramide des âges du Haut-Rhin en 2018 et en 2060. Projections Omphale, INSEE



La base de la pyramide est en cours de rétrécissement et ce processus va s'accélérer dans les années et les décennies qui viennent. Il y aura alors **moins de jeunes et de jeunes familles pour alimenter cette demande de foncier**. Ce mouvement est d'ores et déjà en cours avec une baisse marquée du nombre de personnes de 15 à 29 ans et de personnes âgées de 30 à 44. Soit les jeunes actifs, en âge d'avoir des enfants et qui supportent la demande de foncier.

⁸ Zéro Artificialisation Nette doit être atteint en 2050. Les territoires doivent réduire de 50 % le rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020. Et ainsi de suite jusqu'en 2050.

⁹ En moyenne, en France, les actifs consacrent 50mn à leur aller-retour domicile travail. Mais 34% d'entre eux y consacrent moins de 30 minutes.



In fine, les projections de population réalisées par l'INSEE à l'horizon 2070 montrent que la population de m2A pourrait passer de 274 060 habitants en 2018, à 255 156 en 2050...

Il y a à craindre que ces évolutions ne viennent renforcer la vacance des logements qui est d'ores et déjà en augmentation dans l'agglomération.

Conclusion

Il faut **rechercher un équilibre entre foncier à vocation économique et foncier à vocation habitat pour les deux raisons suivantes :**

- Avoir du foncier disponible pour le développement de l'habitat répond aux conditions du moment. Il n'est pas certain que l'avenir demande autant de foncier que par le passé, compte tenu des évolutions démographiques notamment. **Avoir du foncier disponible pour de l'habitat suffira de moins en moins pour attirer de nouvelles populations.** Pour être attractive, déjà, une commune doit remplir d'autres conditions : accessibilité, proximité d'emplois variés, écoles et activités pour les enfants, services et commerces qui assurent une bonne « qualité de vie territoriale »...
- Développer ces services et **cette qualité de vie suppose des ressources financières non négligeables.** Les impôts locaux payés par les habitants des communes ne peuvent pas y suffire ; les ressources fiscales procurées par les entreprises, soit directement, soit par l'intermédiaire de l'agglomération sont indispensables.

Cela implique :

- de **sanctuariser le foncier à vocation économique** dans le PLUI, en sauvegardant le foncier en extension inscrit au SCoT ;
- de continuer à **reconvertir les friches en gardant leur vocation économique ;**
- de **rechercher la densification** des parcelles ;
- de se doter **d'outils de gestion** du foncier économique qui permettent une gestion fine des espaces
- de **se doter et de garder la maîtrise foncière** à moyen terme, notamment pour les grands espaces qui sont essentiels à la relocalisation de l'industrie sur le territoire national et à la diversification du tissu local.

Ces propositions sont en parfaite cohérence avec la « stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel » publié en juillet 2023.

Nous remercions Madame Claire Delpech et Monsieur Lucas Chevrier (Intercommunalités de France) et Madame Anaïs Bellicam et Monsieur François Strassel (Service économique de m2A). Les discussions que nous avons eues puis leur relecture ont grandement nourri ce document.

Afut Sud Alsace

33 avenue de Colmar, 68200 Mulhouse
Afut-sud-alsace.org

Rédaction : Didier Taverne

Didier.taverne@afut-sudalsace.org

Directrice de la publication : Viviane Bégoc

Juillet 2023