

Extrait de :

LE TERRITOIRE, INSTRUMENT PROVIDENTIEL DE L'ÉTAT SOCIAL

LIEN SOCIAL **ET** POLITIQUES



52
automne
2004

Revue publiée avec le concours du Centre National de la Recherche
Scientifique (CNRS) et du Conseil de recherches en sciences
humaines du Canada (CRSHC)

Le territoire est-il un bon instrument de redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France

Philippe Estèbe

Depuis 20 ans, l'espace est devenu un enjeu dans les politiques de solidarité, qui se manifeste sous deux espèces principales. La première est liée aux processus sociaux de ségrégation, ou de polarisation sociale de l'espace : la spécialisation sociale, du fait des logiques ségréгатives à l'œuvre dans l'habitat notamment, mais aussi dans l'usage des services collectifs, serait en constante augmentation, notamment aux deux extrémités de l'échelle sociale, du côté des très riches et du côté des très pauvres. La deuxième espèce est liée à la répartition des richesses entre collectivités territoriales : la ressource principale de celles-ci, la taxe professionnelle (impôt prélevé sur les entreprises ou les établissements présents dans le territoire de la juridiction concerné) est, depuis son origine en 1975, considéré comme inéquitable, dès lors que, fondé sur une assiette communale, il avantage évidemment les communes qui disposent d'entreprises au détriment des communes résidentielles faiblement dotées en activités économiques.

Au fil du temps, les deux problèmes ont fini par se confondre, associant les territoires socialement précaires aux communes fiscalement pauvres d'un côté et les territoires socialement huppés aux communes fiscalement riches de l'autre. Ainsi, peu à peu s'est construite l'hypothèse selon laquelle les progrès de l'intercommunalité et le partage des richesses fiscales pouvait constituer un moyen décisif de lutte et de prévention des mécanismes de ségrégation spatiale. Autrement dit, avec plusieurs années de retard, la France a redécouvert le vieux débat anglo-saxon à propos de l'hypothèse de Tiebout ; selon les contradicteurs du modèle, l'incorporation politique de territoire à des échelles larges (celle de l'agglomération ou de l'aire urbaine) constitue un puissant levier permettant de contrer les effets du « tri social et spatial » (*social sorting*). Cette construction intellectuelle a conduit à une réforme institutionnelle (1999), visant à inciter au regroupement des communes de façon à, selon l'expression du ministre de l'Intérieur de l'époque, « lutter contre l'apartheid social ».

Cette réforme a connu un engouement certain, du fait de sa simplicité apparente (partage des ressources fiscales entre communes dans le cadre de nouvelles « communautés ») et des incitations financières offertes par le gouvernement (majoration des dotations globales apportées par l'État aux collectivités dès lors qu'elles se regroupent). Pour autant, ces progrès indéniables du regroupement communal ont-ils les effets sociaux attendus ? Autrement dit, le partage des recettes fiscales entre communes (équité spatiale) conduit-il à une efficacité plus grande en matière de lutte et de prévention de la ségrégation sociale et spatiale (équité sociale). L'hypothèse que l'on soutiendra ici est qu'il n'existe pas de correspondance directe entre l'équité spatiale et l'équité sociale, pour deux raisons essentielles, que l'on tentera de développer.

La première est que les groupements ainsi formés par la loi de 1999 tendent à se constituer sur des bases sociales et économiques homogènes (autrement dit, les communes pauvres se marient entre elles, ainsi que les communes riches).

La deuxième est que, même dans les cas de mariage exogames entre communes riches et communes pauvres, il n'est pas certain que les dernières sortent gagnantes, du fait notamment de la discordance entre les bases de la fiscalité locale et la richesse des ménages.

Nous soutiendrons donc que, paradoxalement, une loi visant à « lutter contre l'apartheid social » (selon les termes mêmes du ministre de l'Intérieur de l'époque) tend à rendre plus lisibles les logiques de spécialisation et de polarisation sociale à l'œuvre dans les agglomérations françaises, voire à la renforcer. D'une certaine façon, la fragmentation communale précédente semblait mieux prémunie contre l'hypothèse de Tiebout que les regroupements issus de la réforme de 1999.

Ceci nous conduira à discuter des mérites et des limites d'une approche territoriale de la question sociale telle qu'elle a été conduite en France depuis le début des années 1980.

1. L'hypothèse de Tiebout appliquée au cas français

Comme nombre de modèles explicatifs, la théorie du choix public, appliquée au gouvernement des aires métropolitaines a subi un glissement normatif. Cette théorie s'appuie sur trois concepts de base qui se complètent :

- La notion de clubs (Buchanan, 1965) ; il s'agit d'institutions qui produisent des biens publics, dont on ne peut exclure personne mais qui réservent leurs prestations à leurs seuls membres. La théorie fournit une hypothèse sur la taille optimale d'un club, celle où l'avantage marginal apporté par le recrutement d'un membre supplémentaire équivaut au coût marginal que supporte la communauté du fait de son adhésion. D'un point de vue territorial, la taille d'un club est nécessairement limitée, encore que l'on puisse penser (c'est d'ailleurs un des enjeux des compétitions entre communes) que les membres supplémentaires potentiels ne sont pas équivalents aux yeux de ceux qui d'une manière ou d'une autre disposent d'une certaine latitude de recrutement.
- La notion de « quasi marché » (Tiebout, 1956) ; la mobilité des ménages induit une concurrence entre les institutions publiques dans une même agglomération. Ces institutions peuvent être assimilées à des entreprises qui offrent aux habitants des « paniers de services » financés par les impôts locaux. Les citoyens se déplacent au sein d'un même territoire en fonction du rapport entre la nature (qualité/quantité) des services offerts et le coût (montant des impôts locaux). Une agglomération se comporte alors comme un quasi marché au sein duquel l'habitant consommateur se déplace librement en fonction de ses préférences et du jugement qu'il porte sur le rapport coût/avantage. En situation de concurrence, les pouvoirs publics locaux ont intérêt à prêter une attention constante aux demandes de leurs citoyens et à réduire le coût de leurs services. Le même raisonnement s'applique aux entreprises et à leur choix de localisation.
- Ces deux premiers concepts ont été complétés par Hirschman (1970), avec la notion de « défection » et de « prise de parole » (exit et voice). La défection n'est pas la seule issue offerte aux habitants, ils peuvent aussi, jusqu'à un certain point, utiliser les possibilités offertes par la « prise de parole » de façon à faire pression sur les pouvoirs publics locaux afin d'infléchir les prestations dans un sens plus adaptées à leurs besoins. Comme le montre Frey (2000), défection et prise de parole ne sont pas des issues alternatives mais éventuellement complémentaires : dans le cas, par exemple (qui est évidemment loin de la question des aires urbaines en France), de l'ex RDA, c'est la possibilité de faire défection, ouverte par les autorités, qui a libéré la prise de parole à l'intérieur du territoire, provoquant la chute du régime.

La théorie a fait l'objet de critiques à la fois générales et locales.

D'un point de vue général, l'école du « *public choice* », notamment dans son évolution normative a renforcé le courant des partisans d'organisations monocentriques à l'échelle des aires urbaines, en argumentant, notamment que le polycentrisme concurrentiel avait un effet d'accélérateur de la ségrégation sociale et spatiale et que, loin d'aboutir à un optimum, la fragmentation pouvait contribuer à accroître le coût global des services pour la collectivité (par rapport aux économies d'échelle susceptibles d'être réalisées dans le cadre d'une organisation monocentrique), sans que pour autant, certains besoins vitaux allant au-delà de la prestation de services quotidiens soient couverts (Lowry, Lyons, 1989). A quoi les partisans du *public choice* répondent que, d'une part, les groupes sociaux défavorisés peuvent créer leurs propres juridictions territoriales (possibilité légale aux Etats-Unis) d'une part et que, d'autre part, les logiques de subsidiarité doivent intervenir avec les états (notamment pour les grandes infrastructures et les grands services) et l'Etat fédéral (notamment pour la lutte contre la pauvreté).

C'est justement sous cet angle que la théorie a fait l'objet de critiques en France, à partir de l'hypothèse qu'il s'agit d'une théorie « locale », fondée essentiellement sur la structure politico-territoriale américaine. Les arguments avancés, à l'encontre de la théorie du choix public, en France, sont de trois ordres :

- *Politiques et institutionnels* : il est extrêmement difficile de distinguer des paniers de services clairement différenciés entre les communes, d'une part parce que l'offre est fortement encadrée par la loi nationale et que d'autre part, l'offre locale n'est pas essentiellement d'origine locale. Des services comme la sécurité, l'éducation, la santé, l'aide sociale (dans sa dimension légale) sont le fait de juridictions extra locales, notamment l'Etat et le département. Ceci contribue fortement à égaliser l'offre de services sur l'ensemble du territoire, ce qui constitue par ailleurs l'idéologie

française du service public, pierre angulaire du droit administratif.

- *Fiscaux* : la fiscalité locale n'est pas, en réalité, locale (Davezies, 2001). Pour trois raisons : D'une part parce qu'une part considérable de la ressource prélevée localement est recyclée au plan national selon des logiques de péréquation complexes pour limiter les inégalités de ressources entre collectivités territoriales. D'autre part parce que les collectivités locales n'ont qu'une liberté limitée dans la fixation des taux et aucune dans la fixation de l'assiette, entièrement contrôlée par les services de l'Etat. Enfin parce que, s'agissant notamment des entreprises, la fiscalité locale est relativement indolore au-delà d'un certain seuil, ce qui rend, en pratique, les entreprises relativement peu sensibles à ce facteur dans leurs choix de localisation. Mais surtout, la nature et la composition de la fiscalité directe locale en France donne une place centrale à la taxe professionnelle, impôt prélevé sur les entreprises et leurs établissements dont les comportement de localisation (on y reviendra) ne sont pas les mêmes que ceux des ménages et qui, par conséquent, rendent inapplicable en l'état le modèle du « vote avec les pieds » comme principal déterminant de la nature des biens et services offerts par les collectivités territoriales.
- *Sociaux* : la mobilité de la population française n'est pas celle de la population américaine. L'addition des accédants et des locataires HLM constitue une proportion de « sédentaires » variable certes selon les aires urbaines mais importante, qui interdit de généraliser le modèle, sinon à une part minoritaire de la population.

Autrement dit, le modèle du choix public ne saurait s'appliquer à l'organisation politique, sociale et économique des aires urbaines françaises. Certes, celles-ci sont fragmentées mais cette fragmentation est considérablement tempérée par les interventions supra locales qu'elles soient d'ordre distributif ou redistributif.

Cependant, l'attention portée depuis 20 aux effets spatiaux de la différenciation sociale, a aboutit, dans les années 1990, à une lecture du fonctionnement social de l'espace urbain en France empruntant à une logique très proche (même si inversée) de celle de Tiebout. Cette lecture se fonde sur des travaux empiriques statistiques d'une part et des approches plus qualitatives, liées aux politiques publiques.

Les travaux empiriques (par exemple Tabard, 1990, Prêteceille, 1993, confirmé par Morin, 2004) montrent deux phénomènes, notamment à partir de l'étude de l'Île-de-France. D'une part, l'espace social se trouve borné par deux types de communes (ou de quartier s'agissant des travaux de Tabard) : les communes dominées par les catégories supérieures (cadre supérieurs et professions intellectuelles) et les communes (ou quartiers) dominées par les ouvriers ; ces deux catégories semblent mutuellement s'exclure : les ouvriers sont très peu présents dans les quartiers dominés par les cadres supérieurs et inversement, ces derniers sont quasi absents des quartiers dominés par les ouvriers. D'autre part, cependant, ces deux catégories d'espace « exclusifs », ou polarisés encadrent, si l'on peut dire, une forme de continuum de communes et de quartiers où les situations sont bien moins contrastées et où l'on constate une distribution plus homogène des groupes sociaux « moyens » : employés, professions intermédiaires, professions indépendantes et cadres moyens. Signalons au passage que les employés et les professions intermédiaires sont présentes à peu près partout, y compris dans les quartiers ou communes d'ouvriers et dans les quartiers ou communes de professions supérieures. A la lumière de ces travaux, l'espace de l'Île-de-France apparaît donc à la fois très polarisé s'agissant de deux catégories sociales (cadres supérieurs et ouvriers) qui paraissent se repousser mutuellement et très mélangé, dès que l'on s'intéresse à la distribution spatiale des autres catégories « moyennes ».

Les approches plus qualitatives, liées aux politiques publiques (politique de la ville, politique de l'habitat) s'appuient sur les constats des travaux empiriques pour les radicaliser. Jaillet (Jaillet, 2001, 2004). C'est ainsi que, il est devenu courant, en France d'opposer les quartiers « de relégation » aux espaces caractérisés par la « sécession » des « classes moyennes ». Les espaces de relégation sont en général identifiés à la géographie prioritaire de la politique de la ville -750 quartiers désignés par décret (Estèbe, 2004). Il s'agit de quartiers urbains dont une grande partie est composée de logements sociaux, habités par des familles étrangère ou d'origine étrangère (Péchoux, 2004), dont la spécialisation sociale s'est en effet accrue au fil des ans. Les espaces de sécession font apparaître, selon ces auteurs, une logique croissante de la recherche de « l'entre-soi », le refus de la cohabitation avec des groupes sociaux différents et ont pour conséquence la fermeture de ces espaces, fonctionnant de plus en plus sur le modèle des clubs (au sens britannique du mot)(Jaillet, 2001).

De manière générale, les observateurs et les politiques s'accordent sur cette lecture très polarisée d'une espace social à deux vitesses, représentées par ces deux termes de relégation et de sécession. Le morcellement communal français se trouve particulièrement incriminé, comme facteur explicatif de ce processus de polarisation radicale. On trouve ainsi souvent, dans les textes politiques ou savants un raisonnement du type Tiebout, mais inversé. Pour ce dernier, la fragmentation est désirable car elle aboutit à un optimum. Selon le point de vue français, le morcellement communal est réputé accroître la compétition entre communes pour accueillir les ménages huppés et produit une mise à l'écart systématique des ménages précaires ou étrangers qui ne trouvent plus refuge que dans les espaces spécialisés dans le logement social public ; l'égoïsme municipal se manifeste notamment par le refus de construction de logement sociaux dans la plupart des communes périurbaines, afin de préserver l'équilibre social de la population en place, et ceci, malgré des lois qui tendent à imposer des quotas de logement sociaux.

Un lien intellectuel direct s'est donc peu à peu établi entre la fragmentation politique du territoire et l'aggravation de la ségrégation spatiale, l'un renforçant l'autre. Dès lors, la solution apparaît comme évidente : pour lutter contre la ségrégation sociale et rétablir l'équité entre les territoires, il faut dépasser le morcellement communal et favoriser l'émergence de juridictions, à la bonne échelle, autrement à celle d'agglomération, de façon à orienter (en les concentrant) les différents leviers de l'action publique dans le sens d'une plus grande équité sociale.

Cette hypothèse, visant, implicitement, à contrer celle de Tiebout, rencontre un fort consensus auprès des chercheurs et des politiques, tous marqués par la tradition très française de l'optimum territorial.

2. Une loi « contre l'apartheid urbain »

En pratique, l'équation qui s'établit, à la fin des années 1990 entre enjeux spatiaux et enjeux sociaux d'équité, comprend trois termes : un terme socio-spatial (l'aggravation de la polarisation sociale de l'urbain), un terme fiscal (l'injustice liée à la répartition des ressources fiscales entre communes) et un terme politique (le morcellement communal). Différentes lois avaient tenté, séparément, de traiter ces questions. En 1991 est votée la « loi d'orientation pour la ville » qui prévoit un quota d'au moins 20% de logements sociaux pour les communes de plus de 10 000 habitants ; une deuxième loi, de 1992, tente d'accélérer les groupements de communes ; une troisième loi instaure une redistribution financière entre communes (la dotation de solidarité urbaine) en fonction du potentiel fiscal¹ et du nombre de logements sociaux. La loi de 1999, portant modification des règles applicables en matière d'intercommunalité (dite « loi Chevènement », du nom du Ministre de l'Intérieur qui en est à l'origine) veut faire d'une pierre trois coup en créant des regroupements intercommunaux, partageant les ressources fiscales et visant à instaurer une solidarité entre communes riches et communes pauvres. Le Ministre de l'Intérieur expose ces motifs devant la commission des lois de l'assemblée nationale en 1999 : « Présentant les dispositions du projet de loi, (le ministre) a indiqué que leur premier objectif était la réorganisation urbaine et la sauvegarde des communes rurales. Constatant que le chômage avait insidieusement transformé au fil des ans certains quartiers en quasi ghettos, il a évoqué le sort des populations en difficulté, particulièrement celles issues des dernières vagues de l'immigration, en déplorant que certains mouvements politiques profitent de cette " ethnicisation " du social, l'immigré devenant ainsi le bouc émissaire de toutes les frustrations. Il a observé que malgré tous les efforts entrepris, notamment la création d'un ministère de la ville, une société inégalitaire s'édifiait, la ségrégation spatiale redoublant la ségrégation sociale, de telle sorte que le projet de citoyenneté censé fonder les valeurs de la République tournait à vide.

Exprimant sa volonté de refuser un modèle communautariste à l'anglo-saxonne, si contraire au génie égalitaire de la France, le Ministre a estimé qu'il existait un autre choix, consistant à mobiliser tous les moyens, dont la coopération intercommunale, pour combler l'écart entre l'idéal d'une société citoyenne et la réalité quotidienne. Partant de ce constat, il a reconnu que la réalité physique des agglomérations ne reposait aujourd'hui sur aucune entité politique et juridique, alors même que c'est à l'échelle de l'agglomération que devraient être pensées les mesures de nouvelle répartition de l'habitat, de remodelage des banlieues, de reconstitution du tissu urbain, ou de politiques ciblées de l'emploi et de formation. »²

¹ On appelle potentiel fiscal le produit des impôts locaux pour une commune donnée si celle-ci pratiquait les taux d'imposition moyen constatés au plan national.

² Audition de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, 1999.

Le dispositif imaginé par le ministre et ses services consiste à offrir aux communes qui le souhaitent, la possibilité de se regrouper dans des « communautés d'agglomération » ou des « communautés urbaines », qui percevront la taxe professionnelle pour l'ensemble des communes, de façon à financer des services communs et/ou à redistribuer les sommes collectées selon une logique d'équité entre juridictions. Au rang des compétences obligatoires de ces communautés nouvelles, figure « la politique de la ville », autrement dit les dispositifs visant à réduire la formation de « quasi ghettos » (pour reprendre l'expression du Ministre). On voit combien, du point de vue fiscal et juridique, cette réforme traduit le souhait du Ministre de lutter « contre l'apartheid urbain », expression qu'il aime à utiliser dans ses interventions publiques.

Cette loi rencontre un succès immédiat : en moins de trois ans, plus de 800 groupements intercommunaux voient le jour. Nous allons donc maintenant tenter de comprendre si ce succès de l'intercommunalité « nouvelle formule » répond aux souhaits de ses promoteurs, soit « lutter contre l'apartheid urbain » et assurer une meilleure solidarité territoriale.

3. Les régimes urbains issus de la loi de 1999

La fragmentation

Une première constatation s'impose : la réforme est victime de son succès. En effet, ses impressionnants résultats font apparaître une réalité mécanique : s'il y a autant de nouveaux groupements³, cela signifie que l'objectif consistant à unifier chaque agglomération sous un même gouvernement n'est pas atteint. On compte près de trois groupement à fiscalité partagée (taxe professionnelle unique ou TPU) pour les aires urbaines⁴ dotées de ce type de groupement.

Tableau 1 : Bilan quantitatif de l'intégration (1er janvier 2003)

	Nombre d'aires urbaines	Nombre EPCI à TPU	Population de l'aire urbaine	Population des EPCI à TPU	Nombre de communes de l'aire urbaine	Nombre communes en EPCI à TPU	% communes de l'aire urbaine en EPCI à TPU	% population de l'aire urbaine en EPCI à TPU
Aucune intégration	99	0	2 625 204	0	1 580	0	0	0
Intégration	31	31	793 250	793 250	137	137	100%	100%
Unité	93	93	5 216 234	3 094 138	2 708	747	28%	59%
Fragmentation	131	558	25 243 470	21 331 437	7 899	4 150	53%	85%
Ensemble	354	682	33 878 158	25 218 825	12 324	5 034		
Aucune intégration	28%	0%	8%	0%	13%	0%		
Intégration	9%	5%	2%	3%	1%	3%		
Unité	26%	14%	15%	12%	22%	15%		
Fragmentation	37%	82%	75%	85%	64%	82%		
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

Source : l'CEIL, *Fiscalité territoriale*, Juillet 2004.

De façon plus précise, le tableau 1 (qui recense les groupements intercommunaux dans les aires urbaines en dehors de l'Île-de-France) montre que seules 30 aires urbaines, sur un total de plus de 350, peuvent être considérées comme intégrées, c'est-à-dire disposant d'un groupement qui correspond aux souhaits du législateur, à savoir couvrir la totalité de l'aire urbaine. On voit par ailleurs que les aires urbaines concernées sont de petite taille : elles n'atteignent pas les 30000 habitants en moyenne. Moins d'une centaine d'aires urbaines disposent d'un seul groupement à fiscalité partagée, ne concernant, en moyenne que moins de 30% des communes incluses dans l'aire urbaine ; ici encore, il s'agit d'aires urbaines moyennes, à peine supérieures à 50 000 habitants en moyenne. La majorité

³ Autrement nommés établissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI, acronyme qui sera utilisé pour la suite de l'article.

⁴ L'aire urbaine est une catégorie territoriale construite par l'INSEE pour tenter de rendre compte des phénomènes urbains. Une aire urbaine se définit par un pôle urbain d'au moins 5000 emplois, entouré d'une couronne périurbaine composées de communes dont au moins 40% des actifs travaillent dans le pôle urbain.

relative (37%) des aires urbaines, vit sous un régime de fragmentation, avec plus de 4 groupements en moyenne ; cette majorité relative des aires urbaines recouvre une écrasante majorité de la population concernée (82%). Autrement dit, plus l'aire urbaine est grande, plus les groupements issus de la loi de 1999 sont nombreux. La loi « Chevènement » n'atteint vraiment son objectif que dans les petites aires urbaines, autrement dit, celles qui gravitent autour des petites villes ou des villes moyennes. La situation dans les très grande ville est bien plus fragmentée.

On définit ainsi trois grands régimes urbains produits par la loi de 1999 : l'intégration, pour les très petites aires urbaines (un seul EPCI à taxe professionnelle unique couvrant la totalité de l'aire urbaine) ; l'unité, pour les aires urbaines moyennes (un seul EPCI ne couvrant pas la totalité de l'aire urbaine) ; la fragmentation, pour les grandes aires urbaines (plusieurs EPCI qui ne couvrent pas la totalité de l'aire urbaine).

Tableau 2 : taille moyenne des EPCI en fonction du régime de l'aire urbaine

	Taille moyenne des EPCI	
	nombre de communes	nombre d'habitants
Intégration	4,42	25588,71
Unité	29,12	56088,54
Fragmentation	14,16	45239,19
Ensemble	18,07	49674,72

Tout aussi intéressante est l'analyse de la taille moyenne des EPCI. Il n'existe aucune corrélation entre la taille de l'aire urbaine et celle des EPCI : les aires urbaines vivant sous le régime de la fragmentation qui ont en moyenne 200 000 habitants sont couvertes d'EPCI dont la taille moyenne aussi bien en nombre de communes qu'en nombre d'habitants est inférieure à celle des EPCI présents dans les aires urbaines vivant sous le régime de l'unité. Certes, ces tailles moyennes recouvrent des disparités importantes : on peut trouver, dans une même aire urbaine, un EPCI d'un million d'habitant coexistant avec des EPCI de 30 000 ou de 20 000 habitants ; elle montre bien cependant que la fragmentation est liée à un autre phénomène, extrêmement proche de l'hypothèse de Tiebout, à savoir que, dès lors que les juridictions locales se comportent comme des clubs, elles tendent vers une taille optimale.

L'homogamie

Ce premier constat de fragmentation est discutable ; du moins, il ne constitue pas, en soit, un problème. Pour nombre d'observateurs, il faut le considérer comme un progrès, une première étape vers l'intégration politique des agglomération et, à ce titre, en voir les aspects positifs. Il faut donc se poser une deuxième question : ces groupements (EPCI) permettent-ils de répondre à l'enjeu posé par le législateur, à savoir le renforcement de la solidarité territoriale, par redistribution entre communes riches et communes pauvres.

Dans une première approche, on peut s'en tenir à une typologie des EPCI en fonction de degré de variation du revenu moyen communal (totalité du revenu déclaré divisé par la population légale de la commune). Seront dit « hétérogames » les EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est supérieur à celui de l'aire urbaine d'appartenance : les communes qui composent ces EPCI font preuve d'une diversité de revenu moyen plus grande que l'aire urbaine. Seront dit « homogames » les EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est inférieur à celui de l'aire urbaine dans la mesure où ils regroupent des communes dont les habitants ont des revenus plus resserrés. Chaque type, évidemment, peut se diviser en riches et pauvres, ce qui donne la typologie théorique suivante :

	EPCI homogames	EPCI hétérogames
Riches	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est inférieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global supérieur au revenu moyen de l'aire urbaine.	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est supérieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global supérieur à celui de l'aire urbaine.
Pauvres	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est inférieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global inférieur à celui de l'aire urbaine.	EPCI dont le coefficient de variation du revenu moyen communal est supérieur à celui de l'aire urbaine et le revenu moyen global inférieur à celui de l'aire urbaine.

L'homogamie ou l'hétérogamie, ici mesurées à partir des variations du revenu moyen, sont réputées constituer, de manière très approximative, un indicateur de la solidarité redistributive intercommunale : un mariage homogame est faiblement solidaire, dans la mesure où il regroupe des communes dont les profils sociaux ont toutes les chances d'être proches ; inversement, un ménage hétérogame est réputé plus solidaire (au sens de la redistribution) dans la mesure où il regroupe des communes dont les profils sociaux ont toutes les chances d'être différents. Qu'en est-il sur notre échantillon d'aires urbaines françaises ?

Tableau 3 : Disparité relative de revenu entre les communes et niveau de revenu moyen de l'EPCI.

EPCI en TPU au 1^{er} janvier 2003

	Nombres d'EPCI		Population	
	Homogames	Hétérogames	EPCI homogames	EPCI hétérogames
Pauvres	260	111	7 146 594	7 596 470
Riches	168	76	7 414 324	5 893 359

Source : l'Oeil, *Fiscalité territoriale*, Juillet 2004

	Nombres d'EPCI		<i>Total</i>	Population		<i>Total</i>
	Homogames	Hétérogames		EPCI homogames	EPCI hétérogames	
Pauvres	70%	30%	100%	48%	52%	100%
Riches	69%	31%	100%	56%	44%	100%
<i>Total</i>	70%	30%	100%	52%	48%	100%

L'homogamie apparaît comme constituant la règle dominante, aussi bien parmi les EPCI « riches » que parmi les « pauvres » (ces deux catégories étant entre guillemets, dans la mesure où elles se fondent sur une moyenne communale et ne tiennent pas compte des disparités internes aux communes). Dans les deux cas, 70% des groupements apparaissent comme homogames. En revanche, lorsque l'on mesure les poids respectifs des populations concernées par l'homo ou l'hétérogamie, on perçoit une différence, celle-ci que les EPCI hétérogames pauvres regroupent une population plus nombreuse que les EPCI hétérogames riches (respectivement 52 et 44%), même si une majorité de la population des EPCI à TPU vit sous le régime de l'homogamie (52%).

Tableau 4 : taille moyenne des EPCI par types

	Taille moyenne (nb d'habitants)	
	EPCI homogames	EPCI hétérogames
Pauvres	27 487	68 437
Riches	44 133	77 544
Total	34 021	72 138

L'analyse de la taille moyenne des EPCI par type apporte quelques informations supplémentaires. Systématiquement, les EPCI homogames ont une population inférieure à celle des EPCI hétérogames. Ceci peut laisser à penser que les EPCI hétérogames englobent plus fréquemment les villes centre d'aire urbaine que les EPCI homogames. Systématiquement aussi, les EPCI riches ont une taille moyenne supérieure à celle des EPCI pauvres. Ceci conduit à penser que les EPCI pauvres tendent à se trouver plus fréquemment en grande périphérie des aires urbaines, là où le revenu moyen est le plus bas, et que les EPCI endogames riches se trouvent plutôt, lorsqu'ils n'englobent pas la ville centre, dans les premières périphéries des grandes villes, où logent souvent les ménages les plus huppés. On peut en inférer l'existence d'un gradient, selon lequel, la taille, la richesse et l'homogamie des EPCI décroissent en fonction de la distance à la ville centre.

Si l'on rapproche ces résultats de ce que l'on sait par ailleurs de la répartition spatiale des groupes sociaux dans les aires urbaines (FNAU, 2003), on peut inférer de la distribution des types d'EPCI, trois logiques de solidarité urbaine.

Une logique de solidarité hétérogame, riche ou pauvre, incluant les villes centre d'aire urbaine et une partie de leur première couronne. Une logique « d'entre soi » fondant des EPCI riches, généralement situés dans les premières couronnes urbaines. Une logique « résiduelle » regroupant les communes pauvres la troisième, voire quatrième couronne des grandes aires urbaines.

Pour utiliser les registres de la sociologie classique, les solidarités qui se constituent sur la base de l'intercommunalité relèvent plus de la solidarité « mécanique » (ou de similitude) que de la solidarité organique (fondée sur les différences). Ce n'est que dans le cas des intercommunalités de grande taille, incluant donc les villes centre d'aire urbaine qu'apparaissent véritablement les formes de la solidarité organique recherchée par le législateur.

4. La redistribution territoriale est-elle souhaitable ?

Ici encore, ce résultat est discutable. Certes, une grande partie de la population vit plutôt sous le régime de l'homogamie, consécutif à une application peut-être laxiste de la loi de 1999. Il est vrai que les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, et leurs représentants sur le terrain (notamment les préfets) n'ont pas toujours fait preuve d'une forte résistance par rapport à la volonté des élus de créer leur « club », aboutissant à la fragmentation politique des aires urbaines. Mais pour autant, l'essentiel n'est-il pas acquis ? L'essentiel, c'est-à-dire le fait que les villes centre d'aire urbaine ont réussi à entrer dans des groupements à taxe professionnelle unique, faisant ainsi bénéficier de leur richesse fiscale les communes périphériques pauvres. Ainsi, les communes de banlieue, réputées accueillir une population plus précaire se trouvent-elles intégrées dans un dispositif de solidarité qui ne peut qu'aller dans le sens de la « lutte contre l'apartheid urbain ».

Or l'examen plus fin des logiques de redistribution spatiale démontre que cette assertion n'est que rarement vérifiée dans les cas de groupement endogame. Et ceci, pour deux raisons : l'une liée à la localisation des entreprises qui fournissent la taxe professionnelle ; l'autre liée à la localisation des populations les plus pauvres.

Compte tenu de la nature de la fiscalité locale en France (plus de 50% des ressources fiscales des collectivités sont le produit de la taxe professionnelle, impôt perçu sur les entreprises), la notion de commune pauvre ou de commune riche est ambiguë. En effet, il convient de distinguer entre richesse (ou pauvreté) fiscale et richesse (ou pauvreté) sociale, car (et c'est là l'un des principaux obstacles actuels à l'hypothèse de Tiebout en France), les ménages et les entreprises n'ont pas nécessairement les mêmes comportements de localisation. Les bases de taxe professionnelle, qui déterminent largement la richesse ou la pauvreté d'une commune (du moins avant redistribution nationale) ne suivent pas nécessairement la répartition du revenu. Dans son étude sur la région parisienne, Edmond Préteceille (Préteceille, 1993) montre bien que, s'il existe des communes socialement riches et fiscalement riches (dont l'archétype est Neuilly sur Seine, à l'ouest de Paris), il existe aussi nombre de communes ouvrières, socialement pauvres mais fiscalement riches, parce qu'elles disposent, pour des raisons historiques notamment, d'une présence d'activité économique importante. Ainsi, dans certains cas, mais pas dans tous, la distribution des bases fiscales peut agir comme un correcteur territorial des inégalités de revenus. Ce résultat est vérifié à l'échelle nationale, où l'on montre que, en moyenne, les communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à celles de l'aire urbaine abritent des habitants dont le revenu moyen est inférieur à celui de l'aire urbaine.

La deuxième raison pour laquelle la solidarité organique n'organise pas nécessairement la redistribution des riches vers les pauvres est celle-ci que les ménages les plus pauvres n'habitent pas

nécessairement dans les banlieues des grandes villes ou des villes moyennes. Ils sont le plus souvent localisés soit dans les villes centres, soit en très grande périphérie, comme on l'a dit précédemment. Les banlieues pauvres ou ouvrières sont, en France du moins, un phénomène très localisé, qui se rencontre essentiellement en région parisienne et lyonnaise et, beaucoup plus rarement, dans certaines très grandes villes de province (comme Lille par exemple). La très grande majorité des quartiers inscrits au titre de la géographie prioritaire de la politique de la ville se rencontre dans les villes centre (Champion et Marpsat, 1993 ; Estèbe, 2004), du fait de la localisation des grands ensembles d'habitat social.

Pour s'en convaincre, on peut s'appuyer sur une étude de cas conduite en 2004 dans une communauté d'agglomération (le « Muretain ») de taille moyenne (65 000 habitants) inscrite dans l'aire urbaine de Toulouse. Cette communauté d'agglomération regroupe 14 communes, dont deux d'entre elles font office de « ville centre », les autres étant des petites communes, à vocation essentiellement résidentielle.

Tableau 5 - Communauté du Muretain :
comparaison des deux villes centre et des autres communes (1999 équivalent euros)

	Population totale	Bases de taxe professionnelle par habitant	Revenu par habitant	Part des logements sociaux communautaires
Les deux villes centres	29 468	3 392,04 €	7 552,20 €	88%
Les autres communes	29 880	484,92 €	7 943,85 €	12%

Sources : INSEE, Direction générale des impôts

Si l'on en juge par les différences de revenu par habitant, le mariage apparaît plutôt homogame. Il présente néanmoins des aspects d'hétérogamie. On note un revenu moyen par habitant inférieur pour les villes centres à celui des autres communes. Inversement, l'inégalité de répartition des bases de taxe professionnelle est flagrante. On est donc, spontanément, porté à acquiescer au principe de solidarité territoriale, susceptible de redistribuer la richesse fiscale depuis les communes riches (les deux villes centre de l'agglomération) vers les autres communes, nettement plus pauvres. Ce tableau, cependant, montre que les flux de distribution monétaires des territoires riches vers les territoires pauvres ne se font pas nécessairement depuis les habitants riches vers les habitants pauvres. Dans l'exemple qui nous intéresse les communes « riches » sont aussi celles dont le revenu moyen par foyer est le plus faible, mais surtout qui disposent de la très grande majorité des logements sociaux, ce qui laisse supposer que c'est dans ces deux communes que la population pauvre ou précaire est la plus nombreuse (ce que l'on vérifie par ailleurs avec les données relatives aux minima sociaux). Ainsi, dans ce cas d'espèce, la solidarité territoriale consiste à redistribuer une partie de la fiscalité des villes centre vers la périphérie, alors même que ce sont les villes centres qui accueillent le plus de logements sociaux. Les autres communes apparaissent comme fondamentalement résidentielle, autrement dit, elles tirent leur richesse de l'installation, dans leur territoire, de ménages de classe moyenne, certes pas très huppés, mais en situation sociale promotionnelle, dans la mesure où leur installation dans ces communes correspond à une accession à la propriété. Dans ce cas, la redistribution revient à faire financer une partie des services collectifs de ces communes par les recettes fiscales des villes centre, autrement dit, à subventionner leur stratégie résidentielle de moyenne gamme.

Cette logique conduit d'ailleurs à une forme de conflit latent : les communes résidentielles ont intérêt à accroître leur population, dans la mesure où celles-ci rapportent des taxes fiscales non communautaires (les impôts portant sur les ménages) et où une partie du coût supplémentaire que ces nouveaux ménages engendrent est supporté par la communauté d'agglomération. Inversement, celle-ci, dont les ressources sont limitées par les capacités d'accueil des zones d'activités des deux communes centrales, cherche au contraire à freiner les élans démographiques des communes, afin d'éviter une explosion du coût des services collectifs.

Ce cas illustre bien, à notre sens, les difficultés de la redistribution territoriale, dans un système fiscal tel qu'il prévaut en France (c'est-à-dire dont plus de la moitié dépend des entreprises) : d'une part, il n'est pas évident que, redistribuant des communes riches vers les communes pauvres, on redistribue

en même temps des habitants pauvres vers les habitants riches ; dans le cas présenté plus haut c'est, pour partie, l'inverse. D'autre part, cette logique de redistribution peut faire émerger des conflits d'intérêts et des conflits entre échelles de juridiction (ici entre communes et groupement intercommunal), et donc introduire un ferment de rupture de la solidarité entre juridictions associées.

Si l'on poussait le raisonnement, on pourrait dire, de façon cynique, que les communes résidentielles aisées mais faiblement dotées en taxe professionnelle, ont intérêt à se grouper avec une commune fiscalement riche mais socialement pauvre, de façon à mutualiser les richesses fiscales, sans risquer de se voir satellisé par une ville centre trop socialement dominante. Inversement, les communes fortement dotées en taxe professionnelle n'ont pas trop intérêt à chercher des alliances avec des communes résidentielles huppées, pour ne pas risquer de voir leur richesse fiscale absorbée par le financement inflationniste des demandes en service des classes moyennes.

On pourrait pousser le trait : telle qu'elle est aujourd'hui conçue, et portant essentiellement sur la fiscalité directe des entreprises et pas sur celle des ménages, il n'est pas certain que la redistribution territoriale soit une bonne chose pour les population les plus pauvres. Du moins ne constitue-t-elle pas le levier le plus évident pour mettre fin à « l'apartheid social » dénoncé par le ministre de l'Intérieur.

5. L'impasse territoriale ?

La réforme de l'intercommunalité a donc, pour l'instant, entraîné trois effets contre intuitifs (ou qui, du moins, vont à l'encontre des enjeux que le législateur avait posés) : d'une part, la majorité des aires urbaines n'a pas bénéficié d'un processus d'intégration, la logique de fragmentation politique a prévalu ; d'autre part, les regroupements se sont fait plutôt sur des bases de ressemblance (ou d'homogamie), les regroupements entre communes riches et communes pauvres étant plutôt l'exception que la règle ; enfin, même dans les cas de regroupements « hétérogames », il n'est pas certain que les populations les plus pauvres y aient véritablement à y gagner, dans la mesure où celles-ci n'habitent plus souvent dans des communes fiscalement riches.

On peut donc conclure (provisoirement) de deux manières, pessimiste et (relativement) optimiste. La première ligne de conclusion est celle-ci qu'une loi prétendant traiter les effets territoriaux de la question sociale risque fort de les renforcer. On peut en effet faire l'hypothèse que la réforme de l'intercommunalité va avoir pour effet de renforcer les spécialisations sociales plutôt que de les atténuer. Ceci pour deux raisons. La première est celle-ci que la constitution des périmètres intercommunaux s'est déjà produite, on l'a vu, sur la base d'une conscience nette de la proximité sociale et économique des communes qui y adhèrent : on voit mal les organisations intercommunales ainsi constituées afficher volontairement un changement complet d'orientation sociologique, accueillant des ménages fondamentalement différents de ceux qui s'y trouvent déjà. Le phénomène est bien connu et risque de s'accroître dans la mesure où ces nouvelles communautés peuvent disposer de moyens importants du fait du partage de la fiscalité sur les entreprises. C'est d'ailleurs là la deuxième raison qui plaide en faveur d'un renforcement des spécialisations sociales de l'espace urbain (et périurbain) : jusqu'à présent, du fait du morcellement communal, les périmètres de la fiscalité des ménages et ceux de la fiscalité des entreprises étaient dissociés ; désormais, ils sont largement regroupés : à l'intérieur d'une même communauté d'agglomération, on prélève les impôts sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe d'enlèvement des ordures ménagères) et les impôts sur les entreprises (taxe professionnelle), même si les premiers demeurent communaux. Ceci confère aux communautés issues de la loi de 1999 la capacité de coordonner leurs politiques d'attractivités, en direction des ménages et en direction des entreprises. Au final, là où le morcellement communal tendait, du fait de la faiblesse relative des communes et de la dissociation du périmètre des deux fiscalités, à atténuer les effets de concurrence fiscale, sociale et économique entre juridictions, on peut faire l'hypothèse que les formes actuelles du regroupement, en faisant surgir des entités fortes et concurrentes au sein d'une même aire urbaine, vont entraîner une compétition et une spécialisation accrues de ces entités. Ainsi, l'hypothèse de Tiebout pourrait-elle, au final, trouver une pertinence paradoxale, du fait même, non du morcellement, mais du regroupement.

Faut-il, en France du moins, abandonner toute dimension territoriale aux politiques de solidarité, comme semble nous y inviter Donzelot (2003) et, plus récemment Morin (2004) ? Pour ces deux auteurs, qui n'ont pas étudié les effets de la fiscalité locale, l'approche territoriale telle qu'elle a été pratiquée en France depuis des années aboutit à une impasse, dans la mesure où elle fonde des

catégories rigides (des périmètres) dont la situation et le traitement finissent par apparaître, aux yeux des responsables publics, plus importants que la situation et le traitement de leurs habitants. Autrement dit, pour ces deux auteurs, à trop traiter les lieux, on aurait oublié leurs habitants. Cette hypothèse est confirmée par la récente inflexion de la politique urbaine en France, destinée à accélérer la démolition de logements sociaux dans les quartiers où la pauvreté et l'immigration apparaissent trop concentrées et trop profondément enracinées : il s'agit donc, dans l'esprit du gouvernement, de disperser la population en difficulté pour la traiter plus facilement dès lors qu'elle sera dans un environnement plus favorable. On ne se prononcera pas ici sur les attendus et les effets possibles d'une telle orientation ; il nous suffit de constater que, d'une certaine façon, elle pousse jusqu'au bout la logique territoriale en prétendant traiter le problème social par une approche purement spatiale et morphologique.

Ainsi, plusieurs éléments, à la fois théoriques et politiques poussent à laisser de côté l'approche territoriale, dont on avait espéré tant d'innovation dans les années 1980, pour renouer avec des approches plus classiques, ciblant les publics. Malgré la force des arguments « anti-territoriaux » (dont la fiscalité n'est pas des moindres), il nous semble que cette dimension territoriale des politiques sociales doit être conservée, pour trois raisons au moins.

La première, parce que, du fait même des logiques de spécialisation sociale qui sont déjà à l'œuvre dans l'espace, même s'il ne constitue pas un concept stable (voir l'article de Laurent Davezies dans le même numéro de Lien social et politiques), le territoire est un instrument essentiel de l'analyse sociale, et même économique. Il permet de repérer les logiques de classement et de diffusion, l'impact des modes de vie, les trajectoires quotidiennes et résidentielles qui constituent la base des questions actuelles de solidarité et d'intégration.

La deuxième, parce que, l'approche territoriale, ou territorialisée, constitue un instrument de l'action, dont la pertinence peut être grande, pour autant qu'on l'utilise pour ce qu'il sait faire. Ainsi, dans une perspective de discrimination positive, l'approche territoriale peut-elle se révéler plus efficace que la construction de catégories complexes et toujours délicates à manier (Sabbagh, 2004). L'expérience engagées par l'Institut d'études politiques de Paris, consistant à ouvrir un concours particulier pour les élèves issus des zones d'éducation prioritaire (ZEP)⁵, est plutôt intéressante par le caractère « d'euphémisation stratégique » (Sabbagh, 2004) : chacun sait bien que, parmi les « bons élèves de ZEP », la part d'enfants d'immigrés, notamment d'Afrique du Nord, est loin d'être négligeable.

Enfin, l'approche territoriale paraît être, paradoxalement, un meilleur instrument pour les institutions supra locales que pour les institutions locales. On comprend combien, c'est le sens de l'article qui précède, il est difficile localement, d'œuvrer dans le sens d'une solidarité intercommunale permettant réellement d'accroître les opportunités pour les habitants des quartiers pauvres et / ou immigrés. En revanche, pour les institutions supra locales disposant de certains leviers (sur l'éducation, les transports et l'accès à l'emploi notamment), l'approche territoriale peut constituer un point d'appui pour l'interpellation des autorités locales, en même temps qu'un instrument pertinent de la discrimination positive sociale.

⁵ Les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ou réseaux d'éducation prioritaires (REP) regroupent des établissements d'éducation (lycée et collèges) dont les caractéristiques sociales de l'environnement et des élèves, ainsi que leurs résultats scolaire, permet d'obtenir des moyens financiers et humains supplémentaires auprès du ministère de l'Education nationale.