

Extrait de :

Coordination :
Claire Gillio
Patrice Aubertel
François Ménard

Recherche

PUCA

Polarisation sociale
de l'urbain et
services publics

Articles des recherches du programme

La carte politique comme instrument de solidarité

L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale

Philippe Estèbe, *Acadie*, Magali Talandier, *L'Œil*

À partir d'une relecture de la controverse déclenchée à la fin des années 1950 aux USA par Charles Tiebout, cette recherche s'interroge sur les formes de la solidarité issue de la mise en œuvre, dans les aires urbaines, de la loi sur l'intercommunalité de 1999, dite « Loi Chevènement ». La recherche s'appuie, à la fois, sur une revue de la littérature théorique, principalement anglo-saxonne, s'interroge sur les résonances de la controverse en France et procède à une analyse quantitative des types d'association intercommunale mises en place dans l'ensemble des aires urbaines de plus de 100 000 habitants (hors Île-de-France).

La controverse déclenchée par Tiebout en 1956 a trait au rapport entre la taille des gouvernements locaux, l'efficacité économique et l'équité sociale. Alors qu'à cette époque, la pensée dominante, comme c'est le cas aujourd'hui en France, tendait à considérer, après Samuelson et Musgrave, que la combinaison équité / efficacité n'était réalisable qu'à des échelles larges, du fait de la spécificité des biens publics distribués, Tiebout argumentait en sens inverse. Pour lui, l'équité et l'efficacité dans la distribution des biens publics pouvaient, au contraire, provenir d'une fragmentation politique territoriale, à condition de considérer les agglomérations comme des quasi marchés, où des municipalités concurrentes offrent des « paniers de services différenciés » à des électeurs - consommateurs. Ceux-ci sont réputés « voter avec leurs pieds » pour accéder au meilleur rapport qualité / prix, c'est-à-dire migrent vers la municipalité qui offre le panier de services le plus proche de leurs préférences individuelles. Dans ce modèle, la ségrégation socio-spatiale n'est pas la conséquence néfaste d'une mauvaise gestion publique, mais, au contraire, la condition de la justice

et de l'efficacité. Une condition de la justice car les « préférences » varient d'un groupe social à l'autre ; une condition de l'efficacité car cette logique de fragmentation politique permet le meilleur ajustement des services au meilleur coût.

Avec toutes les limites inhérentes à un idéal-type (qui se voulait l'équivalent territorial du modèle de la concurrence pure et parfaite dans le champ économique), le modèle de Tiebout a déclenché un débat qui dure depuis un demi-siècle, opposant, aux USA, les partisans d'une fragmentation politique aux tenants de gouvernements intégrés d'échelle métropolitaine. À l'évidence, pour des raisons de contexte, le modèle s'applique difficilement en France. En effet, même si, historiquement, la carte politique locale est à peu près aussi fragmentée que celle des USA, le type de combinaison central / local qui caractérise le système français rend difficile l'identification de « paniers de services » différenciés d'une commune à l'autre.

Cependant, on note des « effets Tiebout » dès lors que l'on s'intéresse à la polarisation sociale de l'urbain. Celle-ci se produit, très clairement, aux extrémités de l'espace social, du côté des plus riches et du côté des plus pauvres. Le morcellement communal est généralement incriminé comme un facteur accélérant cette polarisation sociale de l'urbain .

La loi de 1999 sur l'intercommunalité vise explicitement un objectif de réduction de la polarisation sociale, ou selon l'expression du Ministre Chevènement, de « lutte contre l'apartheid social ». Le regroupement des communes en établissements publics de coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération est considéré comme l'un des instruments privilégiés pour atteindre cet objectif, en regroupant les communes « riches » et les communes « pauvres », grâce notamment au partage de la taxe professionnelle, impôt considéré comme spatialement injuste. Par la consolidation de gouvernements d'agglomération, on vise donc explicitement à contrer un « effet Tiebout ». La carte politique devient un instrument de cohésion sociale.

L'analyse quantitative des associations de communes issues de la loi Chevènement permet de dégager plusieurs caractéristiques des groupements ainsi obtenus.

L'analyse met d'abord clairement en lumière trois types d'association, qui contribuent à institutionnaliser, au sein des aires urbaines, une différenciation des régimes gouvernementaux :

- un régime d'Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) construit autour des villes centres d'aires urbaines, clairement « hétérogame », c'est-à-dire associant des communes dont les profils sociaux sont hétérogènes ;
- un régime d'Etablissements publics de coopération intercommunale périphériques associant une ou plusieurs communes dont la population est plus pauvre que la moyenne de l'aire urbaine, mais dont les bases de TP sont supérieures à la moyenne à des communes dont la population est plus aisée, mais dont les bases de TP sont faibles ;
- un régime de « clubs » périphériques, très homogènes, dont deux types apparaissent caractéristiques : les EPCI qui regroupent des communes dont le profil socioprofessionnel (relativement à la moyenne de l'aire urbaine) est dominé par des ménages de cadres avec des revenus élevés ; et les EPCI qui regroupent des communes dont le profil est caractérisé par un poids des retraités supérieur à la moyenne de l'aire urbaine.

Le succès de la loi Chevènement aboutit ainsi à un résultat ambivalent. D'une part, au cœur des aires urbaines, elle permet la mise en place d'EPCI conformes à l'esprit du législateur, dont la composition hétérogène permet de penser qu'ils ont les moyens de « faire société » et donc de construire des politiques publiques de nature à développer les interdépendances entre groupes sociaux différents. D'autre part, en périphérie, elle permet l'émergence de clubs homogènes dont la composition laisse à penser qu'il sont susceptibles d'adopter, en matière de services publics, des comportements communautaires, « à la Tiebout ». Entre les deux, les EPCI associant communes riches en TP et pauvres en revenus à des communes relativement plus riches en

revenus et pauvres en TP paraissent plutôt instables, dans la mesure où ils sont fondés sur un partage fiscal inégal, favorable aux habitants des communes résidentielles et défavorable aux habitants des communes productives.

D'une certaine façon la loi Chevènement institutionnalise deux modèles de solidarité urbaine : une solidarité d'interdépendance, de type organique pour les EPCI de ville centre et une solidarité de similitude, de type mécanique, pour les deux types de clubs (de riches et de retraités) identifiés par l'analyse. Faire société ou faire communauté, le débat s'inscrit désormais dans l'espace institutionnalisé par l'intercommunalité. C'est, d'une certaine manière, Tiebout contre Durkheim.

Ce résultat débouche sur deux questions, que l'on n'a pu, pour des raisons évidentes, traiter dans le cadre de l'étude :

- Ces modèles vont-ils avec le temps, converger ou se différencier de plus en plus ?
- Comment va évoluer le rapport entre ces deux modèles : juxtaposition, communautarisation ou intégration progressive des « clubs » dans la dynamique « sociétale » des EPCI centraux ?