



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les Cahiers

Les solidarités territoriales

Les régions doivent-elles s'occuper de solidarité ?

Philippe Estèbe
Coopérative Acadie



Plusieurs régions ont conçu des «politiques territoriales», fondées sur des contrats, pour «donner plus à ceux qui ont moins». Mais c'est sans doute dans le dépassement d'une acception trop étroite de la solidarité que les régions peuvent trouver leur pleine efficacité.

Historiquement, les régions n'ont pas de fonction redistributive, ni entre les personnes, ni entre les territoires. Cependant, il est difficile, pour des raisons politiques, de ne pas afficher la volonté de rééquilibrer et de «donner plus à ceux qui ont moins». Plusieurs régions ont donc conçu des «politiques territoriales», fondées sur des contrats, qui s'alimentent à un guichet, lui-même formaté selon une batterie de critères qui intègrent cette dimension redistributive. Ainsi, la Région Bretagne a conçu un programme contractuel, qui se poursuit depuis trois mandats, et s'est affiné peu à peu. Il consiste en un droit de tirage réservé aux pays selon une clé de répartition qui combine le revenu médian par habitant et l'effort fiscal⁽¹⁾. La Région Auvergne inclut la proportion de personnes bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU) dans le formatage de ses enveloppes contractuelles destinées aux différents «territoires de projet» (intercommunalités, pays, parcs naturels régionaux...). D'autres régions, comme Paca, s'interrogent sur l'introduction de critères sociaux dans ses enveloppes destinées aux territoires. Cependant, s'il s'agit là d'un point de passage obligé de l'affichage politique, ce n'est pas dans ce domaine que, à notre sens, les régions peuvent être les plus efficaces s'agissant de la solidarité territoriale.

D'abord parce que la solidarité redistributive entre territoires est une affaire complexe, qui pose au bout du compte de nombreux problèmes politiques et surtout techniques.

Depuis une vingtaine d'années, la solidarité régionale rime avec «redistribution monétaire». N'est-il pas temps de sortir d'une logique de redistribution pour mettre en perspective les interdépendances territoriales et relever le défi de la mise en cohérence des choix de développement ?

Ensuite parce que la solidarité territoriale ne se réduit pas à la seule distribution monétaire. C'est sans doute dans le dépassement d'une acception trop étroite de la solidarité que les régions peuvent trouver leur pleine efficacité.

Faut-il redistribuer les ressources entre les territoires ?

Qu'est-ce qu'un territoire riche ?

Il est difficile d'utiliser le terme territoire de manière générique. Si l'on s'en tient à une définition stricte (un espace disposant d'une institution politique ou administrative), ce terme recouvre une classe d'objets hétérogènes : communes, intercommunalités, pays, autres établissements de coopération, etc. En eux-mêmes, ces objets sont extrêmement divers, d'où les difficultés de comparaison.

Pourtant, dans la perspective qui s'est imposée depuis la décentralisation et particulièrement depuis la fin des années 1990, un territoire en vaut nécessairement un autre dès lors que l'on parle de solidarité et de développement régional. D'où une tentation permanente, alimentée par les revendications venues du terrain, de mesurer les inégalités territoriales, autrement dit, de regarder l'état des stocks (nombre d'habitants, niveau de revenu, nombre d'emplois, fiscalité locale) et de les comparer entre les territoires d'une même région.

(1) C'est-à-dire la différence entre le potentiel fiscal et le produit effectif des quatre taxes.

Cette opération peut se révéler particulièrement problématique, car elle dépend évidemment des indicateurs retenus, et de l'échelle à laquelle on les utilise.

S'agissant des indicateurs, selon que l'on privilégie le revenu des habitants ou la fiscalité territoriale, on aboutira à des résultats parfois divergents. On a pu montrer⁽²⁾ que la richesse fiscale territoriale ne coïncidait pas toujours avec la richesse sociale, et que, dans de nombreux cas, la taxe professionnelle tendait plutôt à corriger les inégalités sociales. Autrement dit, à l'échelon régional, comme à l'échelon national, des communes dont les habitants ont des revenus inférieurs à la médiane peuvent disposer de bases de taxe professionnelle supérieures à la moyenne régionale. Ainsi, ironiquement, la taxe professionnelle peut être un impôt injuste du point de vue territorial et juste du point de vue social.

Dès lors, la redistribution, qu'elle soit horizontale ou verticale⁽³⁾, entre collectivités suppose la mise en œuvre de mécanismes complexes, eux-mêmes fondés sur des indices composites. Les prélèvements du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) illustrent cette complexité. Le premier prélèvement se fait sur les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 1,25 fois la moyenne du potentiel fiscal d'Île-de-France; le deuxième prélèvement se fait sur les communes dont les bases nettes de taxe professionnelle sont supérieures à trois fois la moyenne de la France entière. Ces deux prélèvements sont par ailleurs plafonnés entre 5 % et 10 % des dépenses de fonctionnement de la commune. La répartition des sommes collectées se fonde sur un indice synthétique de ressources et de charges, lui aussi composite: il agrège le potentiel fiscal par habitant de la commune, la part de logements sociaux, la part de bénéficiaires d'aides au logement dans la population de la commune et l'impôt sur le revenu par habitant!

La redistribution est-elle efficace ?

Au-delà des principes généraux, sur lesquels chacun peut s'accorder, la redistribution financière entre territoires se heurte à l'extrême sensibilité des dispositifs aux critères qui les fondent.

Le fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) illustre parfaitement cette hypersensibilité des systèmes de péréquation. Il organise deux prélèvements sur les communes les plus riches, l'un calé sur le potentiel fiscal et l'autre sur la taxe professionnelle. Ce fonds évolue de manière incertaine et tend, avec le temps, à perdre son pouvoir péréquateur. Une première érosion a eu lieu au début des années 2000, avec la suppression de la part salaire de la taxe pro-

fessionnelle, qui a très fortement diminué le prélèvement sur les communes «riches», dans la mesure où la compensation apportée par l'État n'entrait pas en ligne de compte dans le calcul du prélèvement alimentant le FSRIF. Une deuxième érosion, plus importante encore, est en cours, dans la mesure où les communes appartenant à une intercommunalité à taxe professionnelle unique sont dispensées d'alimenter le deuxième prélèvement du FSRIF.

La solidarité de proximité qui se crée au sein des communautés d'agglomération, grâce à la taxe professionnelle unique, n'est pas non plus exempte de problèmes et de difficultés. Ainsi, dans ce type d'intercommunalité, il arrive (plus souvent en province qu'en Île-de-France) que la ou les communes pourvoyeuses de taxe professionnelle soient aussi celles qui abritent le plus de logements sociaux, et les ménages les plus pauvres. La taxe professionnelle permet de financer des équipements et des services qui bénéficient à l'ensemble des communes: la solidarité territoriale peut donc fonctionner à rebours de la solidarité sociale, dès lors que l'argent circule des communes riches (avec pauvres) vers les communes pauvres (avec riches)!

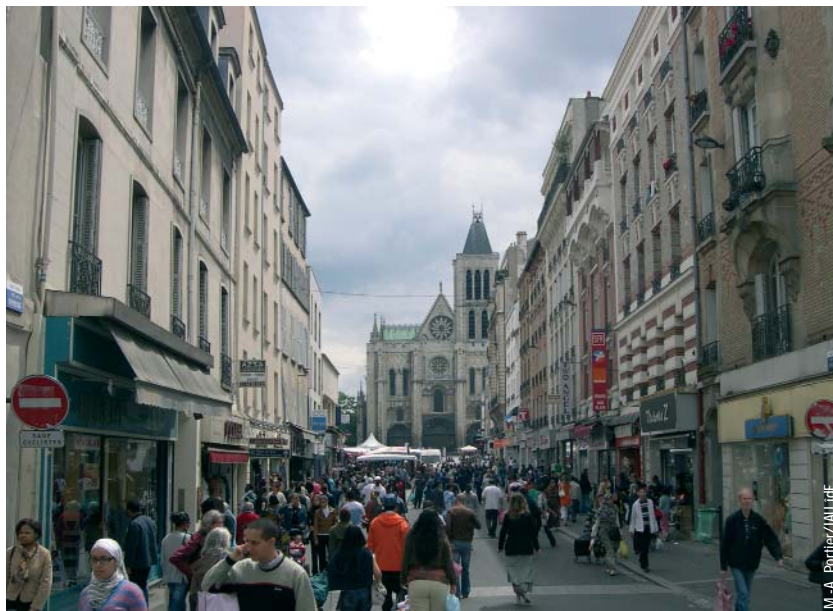
Les régions doivent-elles participer à la redistribution financière ?

Pour conclure provisoirement ce point, nous dirons qu'il est à la fois nécessaire et très complexe de concevoir des mécanismes efficaces de solidarité financière entre territoires. L'es-

(2) Par exemple, ROUSSEAU, Marie-Paule, DAVEZIES Laurent et NICOT Bernard-Henri, *Fiscalité territoriale*, rapport à la direction générale des Collectivités locales, juillet 2004.

(3) Par redistribution horizontale, il faut entendre les dispositifs de péréquation qui, à l'intérieur d'une même région, prélèvent sur les communes «riches» pour verser aux communes «pauvres».

La richesse fiscale territoriale ne coïncide pas toujours avec la richesse sociale. Dans certains cas, la taxe professionnelle tend à corriger les inégalités sociales.





En Île-de-France, les sommes distribuées via les contrats régionaux ont un impact important dans les petites communes ou les intercommunalités rurales.

pace régional constitue sans doute l'échelle à laquelle on peut, à l'instar du FSRIE concevoir de tels mécanismes⁽⁴⁾. Mais l'efficacité de ces mécanismes repose sur la dimension horizontale, c'est-à-dire le transfert direct depuis les communes considérées comme « riches », vers les communes considérées comme « pauvres ».

Tout autres sont les politiques régionales qui, via leurs différents régimes contractuels avec les territoires, entendent assurer, sinon une redistribution, du moins une « discrimination positive ». Il est facile d'ouvrir des guichets contractuels fondés sur un ensemble de critères discriminants, mais on sait bien que les sommes distribuées via ce type de contrat sont dérisoires par rapport aux enjeux réels de solidarité fiscale entre les territoires. De fait, la plupart du temps, aussi bien en Île-de-France avec les contrats régionaux que dans d'autres régions, les enveloppes contractuelles apportées par la région sont en pratique destinées aux petites communes et aux communautés de communes rurales. Il s'agit d'un guichet quasiment automatique, qui apporte, de manière relativement aveugle, une aide à l'investissement. On peut parler de solidarité dans ce cadre ; on peut aussi parler du soutien ordinaire aux responsabilités communales ou intercommunales (rénovation et agrandissement des écoles, création d'une salle polyvalente, réfection de l'église, création d'un terrain de jeu, ouverture d'une halte-garderie, etc.).

Les sommes distribuées ont un impact important dans les petites communes ou les intercommunalités rurales. Mais elles restent dérisoires au regard des différences de moyens, et surtout d'enjeux entre les territoires. Ce n'est donc pas via les politiques contractuelles (à moins d'y engager la totalité du budget régional, ce qui paraît non seulement utopique, mais

encore peu souhaitable) que les régions peuvent valablement engager une politique de solidarité territoriale.

Donner à voir les solidarités inter-territoires

Il convient donc que les régions s'extraitent d'une lecture trop monétaire et fiscale de la solidarité territoriale, pour s'emparer d'une autre acception de la solidarité, fondée sur l'interdépendance. Émile Durkheim définit la solidarité organique comme étant caractéristique des sociétés industrielles développées, du fait de la « division du travail social » : la spécialisation des individus fonde une interdépendance grandissante. C'est parce qu'il y a échange qu'il y a solidarité. Ce qui est vrai des individus l'est aussi des territoires : la mobilité des facteurs de production et des ménages induit une spécialisation croissante des territoires. Les composantes territoriales d'une même région tendent à poursuivre des trajectoires de plus en plus différenciées, en se spécialisant dans des fonctions productives, des fonctions résidentielles ou des fonctions récréatives. Cette spécialisation est la conséquence d'une interdépendance accrue : c'est bien parce que les ménages, en déménageant, aménagent les territoires que ceux-ci se trouvent conduits par des logiques de spécialisation. Comment, dans une telle évolution, fonder des politiques de solidarité ?

Interdépendances et autonomies territoriales

La décentralisation en cascade, fondée sur l'autonomie « équivalente » des différents échelons, peut faire illusion : si je ne perçois pas les liens d'interdépendance qui m'attachent aux autres territoires, je peux penser ma spécialisation comme un handicap – trop de tourisme et pas assez de résidents permanents, trop d'industrie et pas assez de commerce, trop d'habitat et pas assez d'activité.

La lecture fragmentée des dynamiques territoriales induite par l'autonomie territoriale peut entraîner des conflits d'échelle permanents. L'absence de compréhension des solidarités interterritoriales peut conduire, et conduit souvent, au nom de la poursuite d'un bien commun local, à porter atteinte à un bien commun d'échelle supérieure.

Ici intervient une discussion qui n'est pas que philosophique : peut-on accorder l'échelle de l'intérêt général sur celle des autorités territoriales ? Autrement dit, le bien commun régional est-il, par nature, supérieur à celui de chaque pays, de chaque intercommunalité, voire de chaque commune ? Et par dessus tout, faudrait-

(4) Encore qu'il existe des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

il absolument fondre les intérêts locaux dans des intérêts d'échelle plus vaste? La concurrence entre territoires n'est-elle pas fondamentalement saine?

C'est la thèse défendue par plusieurs analystes du système territorial, pour qui la fragmentation des autorités locales constitue le gage d'une efficacité globale accrue, dès lors qu'elle ouvre des marges de choix aux ménages et aux entreprises, à la recherche du meilleur rapport qualité/prix, si l'on peut dire [TIEBOUT, 1956]. Dans cette optique, les collectivités locales sont réduites à une fonction «hôtelière»: concevoir des territoires accueillants, en compétition sur différents segments de clientèle, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises. Les échelons supérieurs n'interviennent pas pour réguler la concurrence entre territoires, mais pour assurer les fonctions qui débordent le cadre des autorités locales. C'est la situation qui, de fait, prévaut en France, où le législateur a conçu la décentralisation selon une forme de fédéralisme fiscal, dans laquelle aucun échelon n'a autorité sur les autres, et se contente d'administrer les services et les équipements hors d'échelle locale.

Cette situation où les collectivités hôtelières sont en concurrence les unes avec les autres, et où l'on suppose qu'il n'existe pas de conflit d'intérêt entre les échelles politiques et administratives, conduit de fait à une inflation de demandes. En effet, les échelons de base – pays, intercommunalités ou communes – ne se considèrent jamais suffisamment armés pour tenir leur place dignement dans un marché concurrentiel. D'un point de vue local, un territoire n'est jamais suffisamment désenclavé par la route, par le fer ou par l'aérien; un territoire n'est jamais suffisamment doté en réseaux numériques, et quand bien même serait-il doté, que le débit de ces réseaux n'est jamais suffisant; un territoire n'est jamais suffisamment doté en services collectifs, etc. Ceci, d'autant plus que l'absence de lecture des interdépendances territoriales conduit à des comparaisons par rapport à d'hypothétiques moyennes (par exemple, à l'échelle des régions le produit intérieur brut par habitant, le taux d'emplois métropolitains supérieurs, la valeur des «exportations») et conduit aussi à se mesurer à la métropole la plus proche, toujours pensée comme trop dotée, prédatrice et égoïste: le procès fait à Paris par le «désert français» se reproduit à toutes les échelles, alors même que le mouvement naturel de la population conduit les ménages à réoccuper la plus grande partie du territoire français.

Tous différents et tous égaux, voilà la devise géopolitique actuelle.

Or si cette devise pourrait fort bien convenir à la démocratie des individus, elle pose un pro-

blème permanent en matière territoriale. Elle est évidemment inflationniste, le coût de la maintenance territoriale de l'égalité étant prohibitif. Elle est socialement injuste, car elle conduit à accorder une équivalence aux différentes collectivités, quels que soient leur poids en population et leur importance du point de vue de la production de richesse. Elle est sans doute⁽⁵⁾ inefficace du point de vue de la production de richesse.

Les malentendus de la solidarité territoriale

Ce qui fait la force des régions métropolitaines comme l'Île-de-France [DARBERA, 1995] ou Rhône-Alpes, c'est l'existence d'un vaste marché du travail, très largement accessible, qui permet le meilleur ajustement entre les personnes et les activités. Ce raisonnement pourrait être étendu aux autres marchés: celui du logement, celui des grands services collectifs (éducation, santé, culture...). La puissance économique et la cohésion sociale d'un territoire, c'est la taille effective des marchés de l'emploi, du logement et des services.

La lecture purement distributive de la solidarité entre territoires tend souvent à résumer celle-ci à la volonté de répartir dans l'espace les équipements et les services, de façon à assurer un idéal «d'équilibre» territorial, que rien ne justifie, sinon le principe d'autonomie des communes, des intercommunalités et des pays, et la logique concurrentielle dans laquelle ces autorités locales se situent entre elles et contre

(5) Le «sans doute» signifie que l'on ne souhaite pas entrer dans le débat des économies d'échelle et de la nouvelle économie géographique. Mais qu'on serait enclin à adhérer à ces thèses.



L'absence de compréhension des solidarités interterritoriales peut conduire, et conduit souvent, au nom de la poursuite d'un bien commun local, à porter atteinte à un bien commun d'échelle supérieure.

la métropole régionale (voire le chef-lieu de département). Or ces principes de distribution spatiale, au nom d'une solidarité mal comprise, entraînent la plupart du temps des effets négatifs.

D'une part, cette volonté d'équilibre territorial est un appel d'air qui conduit, par le jeu combiné de l'accessibilité et du marché foncier, à un étalement urbain croissant, selon un mécanisme simple : la distribution territoriale des équipements, des services et des infrastructures, par exemple en faveur des villes moyennes, induit un peuplement périphérique croissant, dès lors que les communes alentour peuvent se comporter en passagers clandestins. On l'a vérifié par exemple en Île-de-France, lors du précédent Sdrif, avec les «villes traits d'union», qui jouent un rôle de relais de l'étalement urbain⁽⁶⁾ pour la grande couronne, mais aussi pour les franges franciliennes.

D'autre part, la distribution spatiale des fonctions, selon une logique d'équité et d'équilibre, conduit aussi à une fragmentation des marchés territoriaux. La taille effective du marché de l'emploi diminue, on le sait, en Île-de-France, lorsqu'on s'éloigne de la zone dense et, plus encore, des réseaux de transport performants. La distribution spatiale des fonctions n'est pas un gage de solidarité. Si elle alimente l'illusion d'une solidarité redistributive, elle mine la solidarité organique, c'est-à-dire les interdépendances réelles entre territoires, elle contribue à affaiblir l'ensemble métropolitain et génère, à terme, des conflits d'échelle.

Les politiques distributives qui, au nom de la solidarité, prétendent rechercher un hypothétique équilibre territorial, non seulement ouvrent une boîte de Pandore, car l'équilibre, par définition, n'est jamais atteint, mais encore sont

socialement et économiquement contre-productives. Au sens propre du terme, l'équilibre territorial ne fonde pas un modèle durable.

Accepter et assumer sa place

L'objectif de «distribution équitable» des moyens du développement conduit ainsi à une impasse et se révèle contre-productif aux trois plans du développement humain, économique et écologique.

Il faut donc parvenir à s'extraire, ici encore, d'une vision trop mécaniste d'une redistribution spatiale fondée sur un idéal d'équilibre entre territoires.

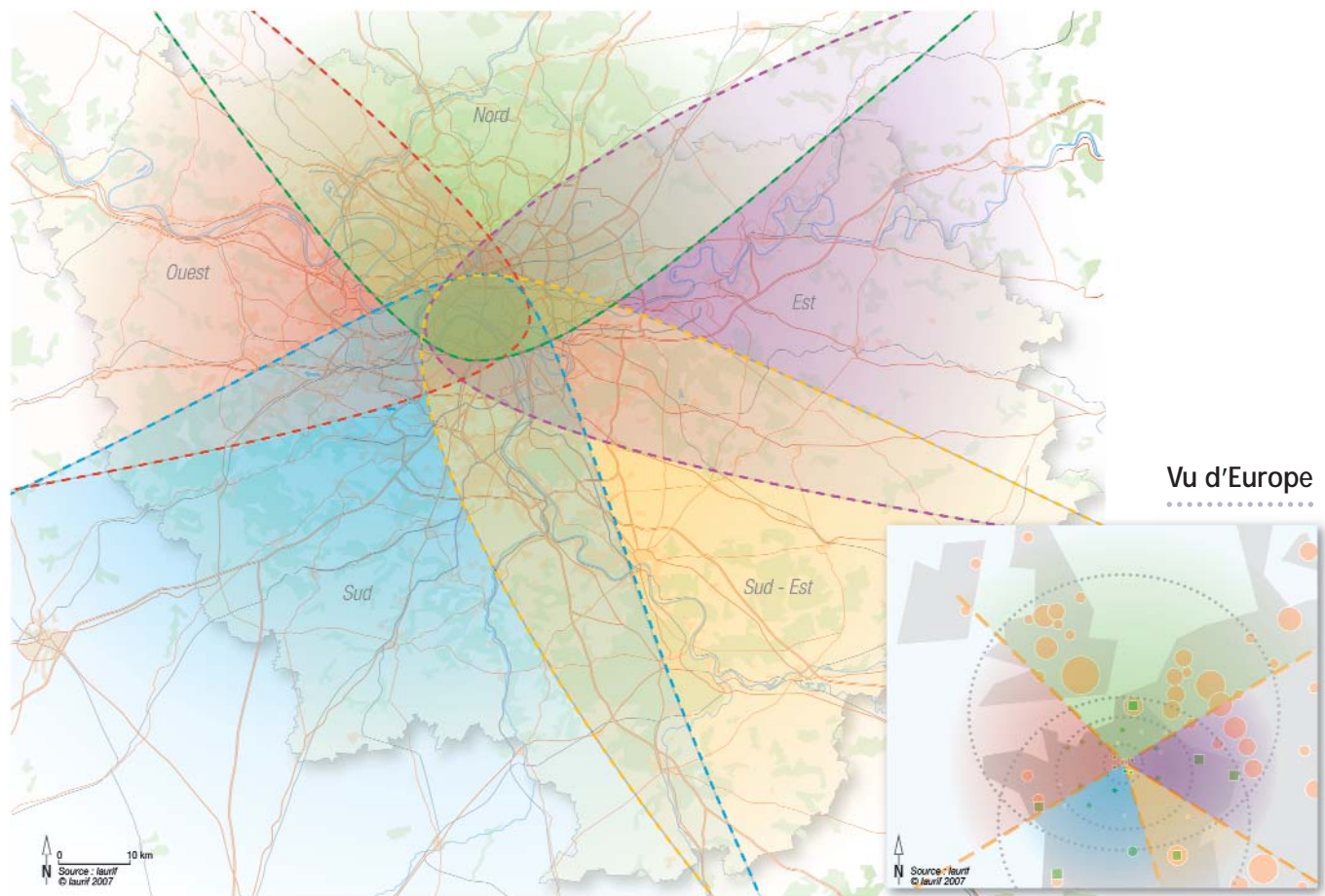
L'enjeu central des politiques régionales de solidarité se fonde, me semble-t-il, sur la mise en perspective des interdépendances entre les différents territoires qui composent la région. De ce point de vue, la production de représentations spatiales apparaît comme un élément décisif. Les lectures classiques de la région Île-de-France, par couronne, conduisent à des formes de redistribution spatiale mécanique, au nom du principe d'équilibre entre territoires. Les couronnes s'opposent entre elles, en termes de densité et de richesse et alimentent un procès mutuel qui ressemble fort à un jeu à somme nulle. Les couronnes périphériques s'estiment moins bien dotées (en transports, en équipements, en entreprises) que les zones centrales : elles réclament donc une compensation permanente à l'échelon départemental ou régional. Inversement, les zones centrales s'estiment soumises à une concurrence déloyale des couronnes périphériques, qui attirent actifs et entreprises, alors qu'elles-mêmes assument les fameuses «charges de centralité».

(6) C'est aussi le cas des villes nouvelles d'Île-de-France qui ont généré leur propre étalement urbain.

La puissance économique
et la cohésion sociale
d'un territoire, c'est la taille
effective des marchés de l'emploi,
du logement et des services.



L'approche par faisceaux



Le Sdrif s'appuie également sur une géographie en cinq grands faisceaux, regroupant chacun quatre à cinq millions de citoyens (Paris étant compris dans chaque faisceau) : le faisceau Ouest, le faisceau Nord, le faisceau Est, le faisceau Sud-Est et le faisceau Sud. Chacun de ces faisceaux associe de multiples bassins de vie, et se déploie depuis le cœur d'agglomération vers le Bassin parisien. Ils se superposent largement sur leurs limites afin de favoriser les articulations entre eux. Ils doivent permettre de valoriser les solidarités et les complémentarités interrégionales qui se jouent au-delà des limites de l'Île-de-France.

La lecture en faisceaux que le schéma directeur de la Région d'Île-de-France a récemment proposée constitue une avancée importante vers une compréhension plus systémique du fonctionnement régional : en rupture avec le modèle concentrique, elle donne à voir les liens, tissés par la vie quotidienne des habitants de la région, entre les espaces. Les différents territoires prennent place dans un ensemble qui résulte du mouvement des populations et des entreprises. La lecture en faisceau permet de mieux comprendre la place que chacun occupe dans le système.

Vers des régions plus solidaires

Il ne suffit certes pas de comprendre la place qu'on occupe dans un système pour en faire la base de son action politique, encore moins pour l'accepter. Il faudrait être totalement naïf pour croire que la connaissance induit l'action, de façon mécanique du moins. Mais il est vital de

disposer de ces cadres d'intelligibilité qui permettent à chaque territoire de se resituer dans un ensemble d'interdépendances organiques plus vaste. Ni l'État ni (pour l'instant?) l'Union européenne ne sont en mesure de le faire. C'est donc une tâche qui devrait revenir aux régions. Elles se doivent de saisir la fonction de chef de file de l'aménagement du territoire. Il en va de leur survie politique : si les régions sont conduites, au nom de la solidarité entre territoires, à distribuer leur budget via des contrats territoriaux, c'est un «devenir départemental» qui les attend.

Références bibliographiques

- TIEBOUT Charles, «A Pure Theory of Local Expenditure», *Journal of Political Economy*, 64 : p. 416-424, 1956.
- DARBÈRE Richard, «The Market effective Size : a Criterion for Comparing Transports Systems Efficiency between Mega-Cities», communication au *European Transport Forum*, juin 1995.