



L'intercommunalité, réductrice ou organisatrice des ségrégations ?

Philippe Estèbe, professeur à Sciences Po, consultant à Acadie

J'en viens maintenant au rôle des communautés d'agglomération en matière de ségrégation. Je vous livrerai à cette occasion quelques éléments issus d'une recherche diligentée par le PUCA, l'organisme de recherche du Ministère de l'équipement, sur les effets actuels de la loi Chevènement.

Ce texte a-t-il permis d'atteindre l'objectif de lutte contre l'apartheid social poursuivi par son inspirateur ? Au nombre des éléments présents dans l'exposé des motifs de cette loi figure l'idée que la communauté d'agglomération sera un puissant moyen de lutte contre cette réalité de deux manières différentes. D'abord parce que cette institutionnalisation permet la réunion dans un même ensemble de communes ayant des caractéristiques sociales différentes et oriente ainsi vers une réaffirmation de la solidarité dans le sens concret du terme. Ensuite parce que la mutualisation de la taxe professionnelle devait permettre de rétablir l'équilibre entre les communes riches et les communes pauvres de la communauté. Ce sont ces deux aspects des motivations que l'enquête que j'évoquais a confrontés à la réalité.

Nous avons, pour ce faire, examiné toutes les aires urbaines de plus de 100 000 habitants au travers de deux paramètres. Nous nous sommes utilement appuyés sur des travaux antérieurs réalisés par Laurent Davezies et Marie-Paule Rousseau sur le partage de la taxe professionnelle, dont nous rejoignons par ailleurs les conclusions. Nous nous sommes donc intéressés à la fois à la composition sociale des intercommunalités pour déterminer si elles sont homogames ou hétérogames quant au profil social des communes qu'elles unissent et, s'agissant des bons élèves de la loi Chevènement que sont les communautés qui réalisent des unions hétérogames, aux résultats éventuels qui seraient venus récompenser la distribution opérée par le biais de la mutualisation et de la redistribution de la taxe professionnelle.

I. Intercommunalité : homogamie ou hétérogamie ?

Passons sur les détails de l'appareillage statistique. Il importe de savoir que nous avons dégagé un certain nombre de critères permettant de caractériser le profil social des communes de manière à attribuer à chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) des points d'homogamie ou d'hétérogamie. Toutes agglomérations confondues, il apparaît que le critère le plus discriminant serait non pas le taux de cadres ou le niveau de revenu, mais bien le logement social. C'est ce dernier critère qui est à l'origine de la distance maximale entre les communes.

Notre étude fait apparaître une intercommunalité à deux, voire à trois vitesses.

Selon le mode de calcul retenu, 70 % des EPCI sont homogames puisqu'ils rassemblent des communes qui, sur huit critères, en partagent toutes au moins cinq. Ce groupe ne représente cependant que 30 % de la population effectivement concernée par l'intercommunalité. L'examen permet de voir se dessiner une géographie de l'intercommunalité relativement intuitive selon laquelle les EPCI hétérogames sont essentiellement ceux qui se sont constitués autour des villes centre d'agglomération.

Une autre observation récurrente tient au fait que les villes centres semblent toujours se marier au-dessus de leur condition, dans une démarche d'hypergamie qui les mène à agréger leur première, voire une part de leur deuxième couronne. Or nous savons bien aujourd'hui que les pauvres habitent plutôt les villes centres où se situe le logement social alors que les premières couronnes, en tout cas dans les agglomérations provinciales, constituent généralement les espaces résidentiels huppés. Il est donc possible, dans le cas des intercommunalités de ville centre, de considérer l'objectif de la loi Chevènement comme atteint puisque la commune centre qui dispose de revenus moyens plus faibles que la moyenne de l'agglomération, se lie à des communes périphériques à la réalité sociale plus favorisée.

Une deuxième catégorie d'intercommunalités hétérogames correspond à celles « de périphérie », caractérisées par une petite ville centre, pauvre, qui est en fait un pôle secondaire de l'agglomération, unie à de petits noyaux de communes périphériques qui, sans être riches, jouissent d'une situation sociale légèrement plus favorable.

Plus on s'éloigne des agglomérations, plus il est possible d'identifier des « clubs » puisque le gradient d'homogamie tend à croître au fur et à mesure que l'on s'éloigne du cœur des agglomérations. Rien d'illogique dès lors que cela correspond aux logiques de peuplement à l'œuvre par ailleurs.

Deux types d'EPCI apparaissent de manière extrêmement nette : les « clubs de riches » et les « clubs de vieux ». Aujourd'hui, au sein de presque toutes les agglomérations, vous trouvez des EPCI hyperspécialisés qui concentrent des hauts revenus, des habitants appartenant aux catégories des cadres moyens ou cadres supérieurs et qui ne disposent pas de logement social. Voilà pour les clubs dorés. Ensuite, en deuxième ou troisième couronne, peuvent être identifiés presque partout des clubs de l'âge d'or, c'est-à-dire des EPCI regroupant des communes dont la population présente un taux de personnes retraitées ou âgées plus élevé que la moyenne des communes de l'agglomération. Là encore, nous nous trouvons à la limite des aires urbaines. Il s'agit de communes multi polarisées, partagées entre influences urbaine et rurale.

Une première lecture de ces résultats semble mener à un bilan positif de l'application de la loi Chevènement. Même si 70 % des EPCI apparaissent comme des clubs homogames, ne peut-on pas considérer l'objectif atteint s'agissant des villes centres, qui représentent le cœur de la question ?

Pour autant, cette prolifération d'EPCI périphériques aux aires urbaines pose plusieurs questions. En effet, non content de consacrer une sorte d'hyperspécialisation sociale, ces structures peuvent-elles

vraiment prétendre à la viabilité ? Ainsi, les « clubs de l'âge d'or » sont des territoires caractérisés par une base de taxe professionnelle (TP) extrêmement faible.

II. Situation des EPCI hétérogames à taxe professionnelle unique

Il s'agit de pôles secondaires d'agglomérations au profil sociologique moyen / bas qui parviennent à agréger des communes dont la population appartient plutôt aux classes moyennes. Il apparaît que ces pôles secondaires autour desquels se constituent ces EPCI hétérogames disposent de bases de TP substantielles et que la raison d'être de l'intercommunalité, dans ce cas, est justement d'agréger des communes résidentielles à ces communes plutôt ouvrières qui accueillent pour leur part des entreprises et des industries.

Ainsi, la ville de pauvres, dès lors qu'elle est riche d'un certain potentiel fiscal, devient attractive pour des communes peuplées de plus riches mais qui ne disposent que de faibles bases fiscales. Je ne peux que rejoindre l'analyse d'autres observateurs — Laurent Davezies et Bernard-Henri Nico notamment — pour qui il s'agit du cœur du problème. Du fait des mécanismes de la fiscalité locale, l'inégalité spatiale et l'inégalité sociale ne sont pas assimilables. Richesse fiscale d'un territoire et richesse de ses populations doivent être distinguées, même s'il est des endroits où ces deux qualités se cumulent.

Cela va même plus loin puisque la comparaison de la répartition des bases de TP à l'échelle nationale aux revenus des habitants des mêmes territoires permet d'attribuer un lien entre la TP et la faiblesse des revenus. Sans que cela constitue une règle absolue, il est possible de dire que les villes jouissant d'un potentiel de TP important sont souvent celles qui accueillent les populations aux revenus les plus bas. Les villes riches ne sont donc pas forcément des villes de riches alors que les villes pauvres ne sont pas forcément des villes de pauvres.

Il existe bien sûr également un certain nombre de villes riches accueillant des riches, et leur nombre va même croissant. Les bases de TP les plus dynamiques se rencontrent effectivement dans des villes historiquement résidentielles.

Il n'empêche qu'historiquement, du fait des modes de calcul des bases de TP, la distribution de l'activité industrielle sur le territoire français induit une localisation des entreprises industrielles qui correspond à celle des populations pauvres, à celle du logement social, des quartiers ouvriers et immigrés.

Pour un certain nombre d'EPCI, l'hétérogamie du regroupement produit donc, du fait de la mutualisation de la TP, une circulation de l'argent depuis les territoires riches vers les communes pauvres, mais aussi des populations pauvres vers les populations riches.

Parmi les cas que nous avons étudiés, j'en retiendrai un qui illustre le modèle de l'intercommunalité construite autour d'un pôle secondaire d'agglomération. Situé dans l'aire urbaine de Toulouse, l'EPCI en question regroupe treize communes autour de deux communes centres qui agrègent 80 % des bases de TP et du logement social de l'intercommunalité. Cette structure s'est dotée de services mutualisés importants et dispose d'un fort coefficient d'intégration fiscale correspondant à des

prélèvements importants sur les produits de la TP. Grâce à cette manne, la communauté alimente des services de haut niveau, et notamment de services à la personne. Peut-être a-t-elle commis là une erreur puisqu'elle finance la restauration scolaire, les assistantes maternelles et, plus largement, tous les services relatifs à la petite enfance. Il s'agit d'éléments qui participent à la qualité de vie du territoire et qui se trouvent mutualisés à l'échelle du territoire dans une logique de solidarité. Peut être est-ce un cas spécifique, mais il n'est certainement pas unique. Sa situation est aujourd'hui extrêmement conflictuelle. Sans disposer d'une base de TP et tout en conservant les impôts ménages, les communes résidentielles bénéficient ainsi des services de la communauté. Elles ont donc un intérêt évident à accroître leur population — ce qui leur permet d'engranger davantage d'impôts locaux assis sur les ménages sans alourdir leur contribution au fonctionnement de la communauté — et peuvent fort logiquement développer une stratégie purement résidentielle sans subir les inconvénients attachés à l'accueil de zones d'activité, d'autant plus que la communauté comporte des communes spécialisées de fait dans cette pratique. Ces communes peuvent vivre très correctement de cette solidarité intercommunale. Logiquement, l'évolution est inverse du point de vue de la communauté puisque les bases de TP se trouvent de ce fait beaucoup moins dynamiques que ne l'est la croissance de la population.

Dès lors que l'on s'engage dans les services à la personne, le coût du service est presque directement proportionnel, même s'il existe des paliers, au nombre d'habitants. La communauté a donc intérêt à développer une stratégie inverse à celle des communes et à s'employer à l'imposer à celles-ci. Cette stratégie consiste, d'une part, à limiter la croissance des besoins et, donc, de la population et, d'autre part, à inciter les communes membres à se doter d'activités génératrices de TP. Compte tenu du pacte fiscal actuellement en vigueur dans cette communauté, la situation est bloquée du fait d'un conflit d'intérêt radical et d'enjeux de développement antinomiques. Le fait est que cette situation résulte de la mutualisation initiale du produit de la TP.

Ne me faites cependant pas dire ce que je n'ai pas dit. Mon analyse ne vise pas à remettre en question les bases de la loi Chevènement. Il convient néanmoins d'adopter une attitude « churchilienne » vis-à-vis de l'intercommunalité, qui consisterait à la définir comme le pire des régimes à l'exception de tous les autres. Au fur et à mesure que l'intercommunalité gagne en consistance, un certain nombre de mesures qui ont été utiles à la mise en place de la dynamique, au nombre desquels la mutualisation de la TP, se révèlent porteuses d'effets pernicioseux, y compris en termes d'équité sociale. L'exemple que je vous ai présenté illustre de quelle manière l'équité spatiale peut aller à l'encontre de l'équité sociale.

III. Enjeux, perspectives et risques

Un véritable enjeu est donc attaché à une réflexion sur les modalités de partage des ressources financières. Il convient en particulier de s'interroger, à l'instar de certains EPCI, sur l'opportunité de la mise en place d'une fiscalité mixte permettant à la communauté de s'alimenter aux impôts ménages. C'est ainsi qu'il est possible de faire participer les communes résidentielles aux charges de la communauté, qui sont sans cela soumises à la forte tentation de se comporter en passagers clandestins. Un certain nombre d'expériences en ce sens sont en cours ; je ne les détaillerai pas ici.

Il convient en fait de distinguer différents types d'intercommunalités selon la nature et la consistance de leur territoire. La forme institutionnelle du groupement est une chose, et nous ne pouvons, certes, que nous féliciter de la vigueur du mouvement intercommunal, dont la diffusion est relayée par les communiqués du Ministère de l'intérieur. Pour autant, la création d'une intercommunalité hétérogame, si l'on s'accorde à l'identifier comme le « bon » modèle, s'accompagne de la création simultanée de cinq ou six communautés homogames.

La situation n'est cependant pas figée et connaît deux lignes d'évolution. Il est d'abord possible de renégocier les pactes fiscaux ; il s'agira probablement d'un des chantiers importants des années à venir. Les périmètres ne sont pas davantage immuables. Des instructions ont été données dans le sens d'une évolution du contour des EPCI. Il semble que certaines intercommunalités se sont constituées selon une logique défensive, à même de les placer en situation de force relative pour la négociation de leur entrée dans une entité plus vaste.

En l'état actuel de la loi, deux limites enserrant ces évolutions. Le système de gouvernance intercommunale ne permet pas d'envisager une extension indéfinie du périmètre des communautés. En effet, l'essentiel des décisions, au sein des communautés d'agglomération, est pris par consensus. Cette logique peut fonctionner lorsque l'EPCI regroupe une vingtaine de communes. Elle s'avère beaucoup moins efficiente lorsque le groupe compte cinquante membres. Ainsi l'évolution des périmètres, pour peu qu'elle soit souhaitée, devra nécessairement s'accompagner de celle des modalités de gouvernement intercommunal. Même, il conviendra probablement de dépasser cette formule pour tendre vers une forme d'administration territoriale qui reste encore à imaginer.

La deuxième limite concerne la fiscalité locale et la tendance qu'a le législateur à couper le local de ses bases de fiscalité. Les évolutions de la TP du fait des deux dernières réformes vont en ce sens puisqu'ont été introduits l'exonération de la part salaire et le bouclier fiscal qui plafonne le montant de la TP.

Nous sommes, à mon sens, en présence d'un véritable risque politique, spécialement si l'on s'intéresse aux questions de la solidarité et de la redistribution locale. Ce risque est, d'une part, celui d'une pénalisation supplémentaire des villes centres qui sont celles qui supportent le taux de plafonnement de leurs bases le plus élevé, et, d'autre part, celui, attaché à l'idée d'une évolution vers un taux national unique de TP, d'un gouvernement par les coûts plutôt que par les taux. Pourtant, la discussion de la fiscalité et des taux appliqués se trouve au fondement du gouvernement politique et de l'autonomie locale. Si les espaces municipaux ou intercommunaux se trouvent cantonnés dans le rôle d'agences d'administration des services locaux bénéficiant d'allocations financières de plus en plus normées et attribuées par le centre, il sera possible à la fois de saluer la mise en place des moyens d'une équité nationale contrebalançant les effets de concurrence entre communes et, du point de vue local, de s'inquiéter d'une évolution vers une concurrence assise sur le type de services offerts et sur leur rapport coût/qualité. Le risque tendanciel serait donc celui d'une dépolitisation de la vie politique locale, ce qui serait un véritable paradoxe après vingt ans de décentralisation.

Q : le manque de légitimité démocratique des présidents de communautés d'agglomération laisse-t-il une place à la démocratie participative ? Par ailleurs, du fait de l'importance du budget et des

compétences de la communauté d'agglomération, les communautés ne risquent-elles pas de stériliser, la démocratie locale dès lors que les équipes municipales élues gèrent de moins en moins d'aspects de la vie locale ?

Q : le mandat des conseillers communautaires est assis sur la qualité d' élu local. La légitimité est donc d'abord celle acquise par chaque conseiller dans sa commune d'origine, ce qui crée des conflits prévisibles à l'occasion des arbitrages qui doivent être menés entre les intérêts des communes et de la communauté. Il s'agit là d'une faiblesse de la gouvernance de l'intercommunalité insurmontable dès lors que nous n'avons jamais eu le courage d'instaurer un suffrage universel au niveau de la communauté.

La réforme de la fiscalité locale est pour sa part un véritable serpent de mer. Il s'agit pourtant d'un paramètre essentiel pour le dynamisme de l'intercommunalité.

Q : ne pensez-vous pas que les compétences sont mal définies et réparties en matière de logement ? Le maire continue à délivrer le permis de construire alors que les travaux ressortent, pour certains éléments, des communautés. Ce manque de lisibilité ne participe-t-il pas à maintenir en place des politiques très individualisées en matière de logement dans les agglomérations ?

Q : La question de la légitimité n'intéresse pas seulement la question de l'élection des conseillers communautaires. À l'heure actuelle, que représente encore le canton, qui sert pourtant de circonscription à l'élection des conseillers généraux ? Comment élire les conseillers régionaux ? Que doit-on faire de l'intercommunalité alors que les maires assistent à une véritable dépossession des pouvoirs qu'ils détenaient jusque-là ? Peut-être est-il temps de refondre l'ensemble de notre système électoral.

PE : aujourd'hui, il est clair que nous éprouvons les limites de l'intercommunalité en termes de gouvernance. Je suis pour ma part très incertain quant à la solution qu'il conviendrait de mettre en œuvre pour franchir l'obstacle tant il ne m'apparaît pas évident que la mise en place d'institutions plus larges censées correspondre à une échelle plus cohérente permettrait un tel progrès. L'instauration de véritables municipalités d'agglomération comme à Paris, Lyon ou Marseille où les présidents de l'agglomération sont élus en même temps que le maire de la commune ou de l'arrondissement, ne me semble pas constituer une alternative miracle. Il s'agit sans conteste d'un débat à mener qui ne pourra pas l'être aujourd'hui.

S'agissant de la réforme de la fiscalité locale, il ne me semble pas pertinent d'y voir un serpent de mer. La fiscalité locale a, au contraire, été profondément réformée ces dix dernières années, même si ses composantes ont conservé les mêmes appellations. La TP d'aujourd'hui n'a plus rien de commun avec celle du début des années 90 tant au regard des bases que du gouvernement des taux ou du rapport existant entre contribuable local et décision locale. Même si ce n'était pas celle que nous appelions de nos vœux, la réforme a véritablement eu lieu.

Je partage en revanche pleinement l'analyse selon laquelle les compétences sont mal réparties entre agglomération et communes. Pour autant, certains EPCI ont été capables d'élaborer des pactes internes qui leur permettent d'essayer de régler ces questions. Je sais, pour avoir observé un certain

nombre de situations bloquées, que cela dépend de la capacité de chaque groupement à prendre des initiatives.

Q : Il me paraît regrettable, pour les membres de l'assistance qui ne sont ni spécialistes ni praticiens de l'intercommunalité, que vous vous soyez employé à montrer les limites de l'intercommunalité à partir d'un exemple aussi marginal que celui sur lequel vous vous êtes appuyé. Il s'agit en effet, à mon sens, d'un contre-exemple qui ne correspond pas aux compétences que l'esprit de la loi entendait confier aux intercommunalités. Précédée d'un travail préparatoire mené dans le cadre du projet de loi Perben, la loi Chevènement a déterminé quatre secteurs d'intervention obligatoires. Il s'agit de compétences majeures puisqu'on y trouve le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat, la politique de la ville et le renouvellement urbain. Fonder votre démonstration sur l'exemple d'une communauté riche qui entend se substituer aux communes en matière de services à la personne ne m'apparaît pas comme la meilleure manière de mettre en évidence les limites de l'intercommunalité, qui sont pourtant réelles.

Le problème essentiel, à l'heure actuelle, me semble tenir à l'écart existant entre l'espace de légitimité politique – selon une formule du professeur Damette – et l'espace d'action qui a été abordé tout à l'heure. Le seul moyen de gérer ce hiatus passe par l'interrogation sur le meilleur moyen de mettre en œuvre le principe de subsidiarité dans le cadre des politiques de développement local. La grande révolution intercommunale que nous sommes, à mon avis, en train de vivre — il suffit de consulter la carte de l'expansion territoriale de ce phénomène pour s'en convaincre — est confrontée à la nécessité de démontrer sa capacité à apporter de la valeur ajoutée collective. La prise en charge du périscolaire ou de la gestion des crèches par une communauté n'est pas nécessairement une bonne idée. Pourquoi le fait-elle ? Les communes voient là l'opportunité d'employer les moyens importants dont dispose l'EPCI. Pour autant, cela n'est pas nécessairement une bonne idée en termes de qualité de service.

Valérie LETARD : la communauté d'agglomération m'apparaît également comme l'espace pertinent pour appréhender les questions associées aux compétences obligatoires dont vous rappelez les intitulés. Il s'agit cependant de compétences nouvelles, et des questions doivent trouver réponses. S'agissant notamment de l'habitat, il importe de déterminer une bonne répartition de l'effort à consentir en matière de logement social. Des zones d'ombres persistent, notamment sur le pilotage des politiques de peuplement, sur l'attribution des logements et sur la détermination des programmes de construction. L'agglomération est l'espace de débat qui s'impose et qui est, à mon sens, l'outil sans lequel nous serions encore plus désemparés. Il n'en reste pas moins que la question de la légitimité des représentants qui y exercent leur mandat devra être tranchée dans l'avenir, tout en sachant qu'ils auraient beaucoup à gagner à être directement élus au suffrage universel direct.

Q : je ne conçois pas ce qui interdit d'imaginer que le mode de désignation des conseillers des EPCI puisse être différent d'un point à l'autre du territoire. Les compétences exercées par l'EPCI ou le contexte de prise de décision varient d'une structure à l'autre. Pourquoi n'expérimenterions-nous pas également la diversité en matière de désignation ?

Valérie LETARD : la question est loin d'être tranchée, mais il serait certainement intéressant d'en passer par de telles mesures expérimentales.

Q : le mode de désignation des délégués communautaires me paraît très destructeur en ce qu'il ne favorise pas l'élaboration d'un projet intercommunal. Il serait complètement incohérent d'imaginer que les villes fonctionnent de la même manière en étant administrées par des élus des quartiers. Logiquement, si tel était le cas, chacun des quartiers se rendrait au conseil municipal avec l'intention de défendre ses intérêts propres.

PE : une des hypothèses d'évolution institutionnelle consisterait à introduire une distinction entre pouvoir délibératif et pouvoir exécutif. Le principe de la désignation au deuxième degré pourrait être conservé dans certains cas pour le président de la communauté tandis que le pouvoir délibératif serait exercé par des élus désignés directement par les électeurs selon une véritable représentation de l'espace communautaire.

Q : il s'agit là du système appliqué en Allemagne.

Valérie LETARD : je remercie Philippe Estèbe pour son intervention.